

Los presupuestos participativos como herramienta de participación ciudadana

Roberto Tomás Osorio Bravo.

Resumen:

El presente artículo es una síntesis de la investigación realizada para la obtención del título de Administrador Público, correspondiente a la tesis de pregrado, en la cual se realizó un análisis sobre la importancia de implementar y ejecutar presupuestos participativos en Chile, teniendo en cuenta la normativa, los procesos realizados, las falencias, y los desafíos que deben asumir las Municipalidades y el Estado Chileno en relación a la participación ciudadana. Teniendo en cuenta que hasta el año 2011 treinta y siete comunas del país, han llevado a cabo al menos un proceso de Presupuesto Participativo (Montecinos, 2012, pág. 17) teniendo en cuenta que desde el año 2007 la SUBDERE lleva a cabo un programa de apoyo para la realización de Presupuestos Participativos para brindar herramientas metodológicas que faciliten el desarrollo de estos procesos. Se intenta destacar la importancia de llevar a cabo procesos de participación ciudadana a nivel local, buscando obtener conclusiones, a partir del análisis comparativo de las experiencias de tres comunas, que permitan impulsar y desarrollar, junto con facilitar la implantación, de este proceso, en todas las Municipalidades del país. Además, establecer cuáles son las limitaciones que presentan los municipios para llevar a cabo Presupuestos Participativos, teniendo como premisa, de acuerdo a la normativa vigente, que son los alcaldes quienes impulsan estas iniciativas.

Palabras clave: Desarrollo local, participación ciudadana, democracia, Presupuesto Participativo.

El municipio al ser el nivel estatal más próximo a las personas, necesita dar cumplimiento a los requerimientos de su población, esto implica mejoras continuas en la gestión y la participación activa de la ciudadanía para la concreción de los resultados esperados tanto por el municipio y por la ciudadanía. “Las Municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público con personalidad

jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural en las respectivas comunas” (Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, 2006, pág. 01). A partir de esta normativa se desprende la idea de que la participación ciudadana es importante para el desarrollo local. Es el municipio, entonces, quien debe asumir el desafío de involucrar a las personas en la solución de sus problemas, esto no quiere decir que el municipio deje en manos de las personas esta responsabilidad, sino que buscar hacer más eficiente y efectiva la solución de problemas de la población, ya que es esta quien define en conjunto con el municipio cuáles son los problemas y necesidades que más los afectan.

“El Presupuestos Participativos nacen en Brasil, específicamente en Porto Alegre, este instrumento contempla la discusión por medio del diálogo abierto, del presupuesto en asambleas territoriales por todos los actores locales con el objetivo de mejorar la distribución de los recursos locales. Pero desde su salida desde Brasil, el Presupuesto Participativo ha mutado y ya se pueden encontrar en América Latina experiencias de Presupuesto Participativo que significan cualquier cosa. En Chile, y a diferencia de los que sucede en Brasil, el Presupuesto Participativo se entiende como un proceso de participación de ciudadanos en la decisión de una parte del presupuesto municipal, especialmente en lo referido al ítem de inversión a la comunidad”. (Montecinos, 2012) Es importante mencionar que nuestra legislación no regula la realización de presupuestos participativos como instrumento de Participación Ciudadana, lo que no quiere decir que no se puedan realizar.

Tal como lo define César Pagliai en la guía de implementación programa presupuesto participativo, “El Presupuesto Participativo es un instrumento de planificación anual que ayuda a la priorización de las demandas de la ciudad, permitiendo un acceso universal de toda la población en las decisiones sobre la ciudad. Es un espacio de co-gestión, donde la comunidad y el municipio deciden juntos una parte de las inversiones” (Pagliai, 2003, pág. 3). Esta herramienta de gestión local posee metodológicamente cinco etapas para su implantación (información, identificación de prioridades, discusión y negociación, elaboración y sanción del presupuestos, y Control), en las cuales involucra a la ciudadanía en distintos niveles de participación, desde la información del proceso, consultando la opinión, haciéndolos partícipes de la decisión e involucrándolos en la gestión. Todo ello supeditado al control permanente del proceso.

El análisis comparativo se realiza en base a la experiencia de tres comunas durante el año 2012, estas son: la Ilustre Municipalidad de Peñalolén, Ilustre Municipalidad de San Pedro de La Paz Y la Ilustre Municipalidad de Lautaro. Realizando comparaciones en base a las bases metodológicas para la realización de Presupuestos Participativos que cada municipalidad elabora para la realización de este proceso.

Las tres Municipalidades plantean objetivos similares para la realización de presupuestos destacando el fomento a la participación ciudadana, potenciando la asociatividad y generar la participación activa de la ciudadanía en el diagnóstico de la realidad local para dar solución a los problemas que las mismas personas identifican.

Los actores que pueden participar del proceso en el caso de las comunas analizadas, dos de ellas permiten la participación de todos los habitantes de la comuna que sean mayores de 14 años, estas Municipalidades son Peñalolén y San Pedro de la Paz. En el caso de la Municipalidad de Lautaro se plantea la participación en los Presupuestos Participativos para las organizaciones territoriales y funcionales domiciliadas en Lautaro, además deben contar con Personalidad Jurídica y estar habilitados para recibir fondos públicos.

En los casos analizados se observan patrones comunes entre una experiencia y otra, en la definición de objetivos planteados por cada comuna para la realización de Presupuestos Participativos. En este punto las tres Municipalidades analizadas plantean objetivos similares para la realización de presupuestos, destacando el fomento a la participación ciudadana, potenciar la asociatividad y generar la participación activa de la ciudadanía en el diagnóstico de la realidad local para dar solución a los problemas que las mismas personas identifican. El siguiente punto que presentaron similitudes refiere a los participantes que pueden formar parte del proceso, en este espacio las Municipalidades de Peñalolén y San Pedro de la Paz, establecen la participación general de todos los habitantes de la comuna, salvo el caso de Lautaro que define la participación para organizaciones territoriales y funcionales. En cuanto a los recursos destinados para la realización de Presupuestos Participativos, el origen, en todos los casos es de carácter municipal, lo que sí varía es el monto destinado al proceso que en ningún caso supera el 5% del presupuesto municipal. En cuanto a las categorías de inversión en general presentan similitudes ya que son proyectos destinados a realizar obras menores de bajo impacto comunal, esta situación, tiene su origen en los montos disponibles para la realización de proyectos. Por último la estructura territorial, en las tres Municipalidades analizadas se realiza una división en base a criterios demográficos y territoriales, teniendo en cuenta las divisiones o asociaciones locales preexistentes.

Frente a este escenario a nivel nacional, las principales dificultades con que se encuentran las Municipalidades para realizar Presupuestos Participativos, son, en primer lugar, la normativa legal, si bien la nueva ley N°20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana fomenta la participación ciudadana, no contempla de forma clara y específica la implementación de Presupuestos Participativos, esta realidad deja a voluntad del alcalde la realización de estos procesos. En segundo lugar, la asignación de recursos es baja debido a que no es un gasto que esté autorizado a nivel del presupuesto municipal.

En cuanto a los desafíos, uno de los más importantes para la realización de Presupuestos Participativos tiene relación con generar procesos descentralizadores de la gestión local, que otorguen mayor independencia a las Municipalidades, dotándolas de mayores competencias y herramientas para llevar a cabo la gestión y le permita destinar más recursos a Presupuestos Participativos, lo que por otro lado aumentaría la participación ciudadana. El proceso descentralizador puede ayudar a lograr el empoderamiento del proceso por parte de la comunidad, generando una instancia que mejora la gestión local que enriquece y estimula la democracia social. Al mismo tiempo, que permitiría dotar de mayor legitimidad a los gobiernos locales, ya que la sociedad al sentirse comprometida con sus territorios entenderá que las limitantes para mejores iniciativas de inversión no vienen de las Municipalidades, sino que del poder central. En cierta medida el proceso descentralizador y la realización de Presupuestos Participativos debiesen aproximarse a un modelo de elección pública, entendiendo que la ciudadanía al estar conforme y sentir que es parte de la gestión municipal legitimará los procesos impulsados por la Municipalidad, porque entiende que no se realizan de forma arbitraria, sino que la ciudadanía forma parte del proceso de toma de decisiones, lo que en primer lugar daría más legitimidad a los poderes locales, junto con proceso más transparentes, evitando actos de corrupción, lo que se vería reflejado en la hora de decidir y evaluar las gestiones de los poderes locales por parte de la ciudadanía. Es decir, en la medida en que los gobiernos locales logren satisfacer las necesidades locales de mejor forma, ya que gozan de la legitimidad de la ciudadanía, tendrán más posibilidades de seguir presidiendo los municipios. En el caso contrario, en la medida en que los gobiernos locales no cumplan las expectativas de la ciudadanía, esta no legitimará los procesos.

Las municipalidades analizadas, en general cuentan con procedimientos para implantación de Presupuestos Participativos que tienen elementos en comunes que permiten llevar a cabo los procedimientos establecidos con la participación de la comunidad, pero también plantean ciertos desafíos para hacer más fuerte y continua su ejecución, y que permitan la realización de proyectos que signifiquen un mayor beneficio, dejando de lado las intervenciones menores para discutir temas, como por ejemplo la salud o educación municipal. Los principales desafíos para la realización de estos procedimientos de forma más ampliada son compartidos entre las municipalidades y sus ciudadanos, a ambos actores les corresponde asumir responsabilidades y roles que permitan mejorar la gestión local persiguiendo la descentralización y la realización de procesos más legítimos, lo que significa que la sociedad tome un rol activo tanto en la participación como en la fiscalización y control de los actos del gobierno central, de esta forma el desarrollo local tendrá un crecimiento equilibrado y duradero que ya no dependerá de la voluntad del alcalde, sino que del nivel de participación que la sociedad esté dispuesta a llevar y exigir.

Bibliografía

- Ley Orgánica Contitucional de Municipalidades. (septiembre de 2006). Ley 18.695. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Chile.
- Montecinos, E. (2011). Democracia Participativa y Presupuesto Participativo en Chile: ¿Complemento o subordinación a las Instituciones Representativas? (A. Editorial, Ed.) *Revista de Ciencia Política*, 31(1)
- Montecinos, E. (6 de junio de 2012). <http://www.cooperativa.cl/>. Recuperado el noviembre de 2012, de <http://blogs.cooperativa.cl/opinion/ciudadania/20120606102656/presupuestos-participativos-en-chile/>
- Montecinos, E. (30 - 02 de Octubre - Noviembre de 2012). XVII Congreso Internacional del CLAD Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Diseños Institucionales y Participación Ciudadana en Presupuestos Participativos: los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay., 18. Cartagena de Indias, Bolivar, Colombia.
- Municipalidad de Peñalolen. (2012). <http://votaciones.penalolen.cl>. Recuperado el diciembre de 2012, de *Votaciones Peñalonen*: <http://votaciones.penalolen.cl/wp-content/uploads/2012/04/BASES-TECNICAS-PRESUPUESTO-PARTICIPATIVO-2012.pdf>
- Municipalidad de San Pedro de la Paz. (2012). “Bases Generales 2012 Postulación a Financiamiento otorgado a través de Presupuestos Participativos San Pedro De La Paz” http://www.sanpedrodelapaz.cl/documentos/pp2012_bases.pdf
- Municipalidad de Lautaro. (2012). “Bases Generales para la postulación a microproyectos financiados por el programa de Presupuestos Participativos”
- Pagliai F., C., & Montecinos M., E. (2006). *Manual “Presupuestos Participativos en Chile: Experiencias y Aprendizajes”*. Santiago, Chile: Fundacion Friedrich Ebert.
- Pagliai, C. (mayo de 2003). <http://www.cna.hn>. Recuperado el Noviembre de 2012, de Consejo Anticorrupción: http://www.cna.hn/uploads/files/pp_1.pdf