



UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES E HISTORIA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

“Presupuestos Participativos: éxito y fracaso en
perspectiva comparada. Cerro Navia y Pedro Aguirre
Cerdeja como casos de estudio”

Por: Samuel Riquelme Jaque

Tesis presentada para optar al grado académico de
Licenciado en Ciencia Política

Profesor/a Guía: Mauricio Morales Quiroga
Profesor/a Informante: Oriana Piffre Toledo

Santiago, Octubre de 2008

Agradecimientos

Primeramente, doy infinitas gracias a Dios por haberme dado la oportunidad de estudiar esta carrera y de ser él el primer motor que me impulsó a terminarla.

Asimismo, quiero reconocer enormemente el apoyo incondicional de mis hermanos Gabriel, Eva, Saúl (y su familia) y Sarita. Pero no quiero dejar de agradecer al gestor de este éxito, mi padre José, quien fue la persona que nunca dudo de mis capacidades y que me inspiró diariamente a convertirme en profesional. También a mi madre Ana, que en todos los años de carrera siempre estuvo (y aún está) a mi lado.

No quiero dejar de mencionar a las siguientes personas que contribuyeron a que pudiera alcanzar este objetivo: a los amigos y hermanos de la Iglesia de Dios de la Profecía, los cuales a cada instante pidieron a Dios para que me fuera bien en la Universidad. A mis amigos y compañeros del partido socialista de la comuna de San Miguel: la concejala Gloria Arancibia, a Sammy Salvo, Jaime Fuenzalida, Francia Palestro, Cesar Mundaca. Gracias por el sincero cariño y por considerarme como un hijo.

A todos los trabajadores de la Corporación Municipal y de la Municipalidad de San Miguel que diariamente me alentaron a finalizar este proyecto académico mientras trabajé junto a ellos.

Finalmente, quiero agradecer a los pocos, pero mis más grandes amigos: Antonio Poveda, Marcelo Rosales, Mauricio Fuentes y a quién considero un gran amigo, a mi profesor guía Mauricio Morales, gracias por su amistad, por la paciencia y voluntad en acceder a todas mis interrogantes académicas.

Abstract

Esta investigación consiste en un estudio comparativo entre las gestiones municipales de la comuna de Cerro Navia y Pedro Aguirre Cerda. Específicamente, se pretende identificar los determinantes que explican la primera experiencia chilena de Presupuesto Participativo, que se aplicó en la primera comuna e identificar las causas que explican la no aplicación de este programa en la segunda comuna, siendo que ambos casos se caracterizan por tener similares variables de carácter políticas, económicas y sociales. Si bien, se establecen diferentes causas del porqué el fenómeno en cuestión se presenta en una comuna y en otra se ausenta, se concluye que la voluntad política de un alcalde es fundamental a la hora de aplicar un PP.

“...Se ha hablado mucho de la participación popular. Esta es la hora de que ella se haga efectiva. Cada habitante de Chile, de cualquier edad, tiene una tarea que cumplir. En ella se confundirá el interés personal con la generosa conducta del quehacer colectivo”

Presidente Salvador Allende Gossens.

¡Basta de desigualdad social!

Estadio Nacional, 5 de noviembre de 1970.

Índice

Capítulo I

Introducción a la Investigación

1. Planteamiento del problema, pregunta de investigación y objetivos. 6-14

Capítulo II

Revisión de la literatura

- I. ¿QUÉ HAY DETRÁS DE LOS PP?
 1. Antecedentes teóricos sobre el trasfondo democrático de los PP. 15-21
 2. Acción de la deliberación: Habermas versus Rawls. 22-25
 3. La democracia deliberativa y la concepción de Jon Elster. 26-32
- II. CASOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS PP
 - 1.- Una experiencia de PP: el caso de Porto Alegre, Brasil. 33-40
 - 2.- Experiencias de PP en municipios chilenos.
 - a) Cerro Navia. 41-47
 - b) San Joaquín. 48-49
 - c) Buin. 50-51
 - d) La Pintana. 52-53

Capítulo III

Marco metodológico

1. Dispositivo de investigación. 54
2. Hipótesis. 55-57
3. Metodología, método, técnicas y justificación. 58-64

Capítulo IV

1. Descripción, análisis de casos y resultados. 65-79
2. Conclusiones generales. 80-84

Anexos

- Entrevistas. 85-113

Bibliografía

114-117

Capítulo I

Introducción a la investigación

1. Planteamiento del problema, pregunta de investigación y objetivos

Esta tesis tiene como objetivo identificar los determinantes que explican la implementación del primer Presupuesto Participativo (PP) en Chile, cuya primera experiencia fue en la comuna de Cerro Navia en el año 2003. Asimismo, se pretende identificar el porqué se adoptó en esta comuna y no en otra que tiene similares características políticas, económicas y sociales como Pedro Aguirre Cerda (PAC). Para cumplir con este objetivo se recurrirá al método comparado de “n pequeño”, tratando de identificar los determinantes que arrojan el valor de 1 (aplicación de presupuesto participativo) en Cerro Navia y de 0 (no aplicación de presupuesto participativo) en PAC. De acuerdo a esto la pregunta de investigación de esta tesis es ¿cuáles son los factores que explican la instauración del PP en la comuna de Cerro Navia?

Como el “n” se reduce a tres casos en una misma serie de tiempo, es inviable la realización de un análisis estadístico que pueda dar luces sobre los distintos valores que asume mi variable dependiente, que es la aplicación de PP. Por ende, las técnicas a utilizar serán las entrevistas a personeros claves y, por cierto, la revisión exhaustiva de la documentación municipal respecto a los PP. En este sentido, será relevante conocer todo el “process tracing” de la puesta en práctica de esta política pública, atendiendo tanto a los actores como a las instituciones que favorecen el tránsito de una democracia puramente representativa a otra de carácter deliberativa. De este modo, me doy a la tarea de reconstruir el proceso particular en el caso de Cerro Navia, utilizando como caso de comparación (caso negativo) a PAC, comuna que, a pesar de contar con variables similares respecto a Cerro Navia como en Partido Político del Alcalde; Períodos de Reelección; N° de Concejales de

la Comuna; N° de Concejales de la Coalición; N° de Concejales del Partido; N° de electores; Ingreso Municipal; Población Comunal; % de Pobreza y N° Total de Organizaciones Comunitarias, no ha implementado aún el PP. Una crítica válida a este armado metodológico podría ser la no inclusión de otro caso positivo. No obstante, esta tesis opta por la profundidad en el estudio de caso, pero incorporando la dimensión comparada a fin de lograr explicaciones más consistentes. Indudablemente que la incorporación de otro caso positivo podría fortalecer las conclusiones, pero se podría perder en profundidad.

Lo anterior conduce a especificar la estrategia investigativa. En primer lugar, se constata la existencia de PP a nivel comunal caracterizándolo de acuerdo a los principios teóricos que ofrece la literatura. En segundo lugar, se da cuenta todo el proceso previo que, de acuerdo a las etapas, da como resultado la implementación de los PP. Así, se traza la ruta que lleva a un PP de acuerdo a dos aspectos relevantes: actores e instituciones.

El PP es un mecanismo de participación ciudadana a través del cual cada ciudadano cumple un rol decisor respecto a cómo y en qué se puede gastar parte del presupuesto público que administra el gobierno municipal. Básicamente, se entiende 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.” (Castillo y Villavicencio, 2005: 9). Su origen se remonta al año 1989, donde el Partido de los Trabajadores, de arraigo izquierdista y popular, al ganar las elecciones municipales del mismo año lo implementa en la ciudad de Porto Alegre, Brasil. Gracias a su alto impacto político y social, este mecanismo se ha convertido en uno de los mejores modelos de gestión pública, pues apunta a “la descentralización de la administración

municipal, eficiencia en la asignación de los recursos y transparencia en las decisiones respectivas; eficiencia en la realización de inversiones para infraestructura; cambios en el patrón de gasto municipal, orientados hacia las áreas con mayor carencia, y hacia proyectos de pequeña escala; mejoramiento de la planificación y la gestión urbana, con una mejor distribución de recursos entre sus distintos barrios y sectores, y un aumento de la justicia social en la asignación de esos recursos; configuración de un espacio público de discusión sobre la asignación de esos recursos, disminuyendo el clientelismo y la corrupción; apertura a la comunidad de la lógica tecnocrática del proceso de decisiones; internalización de los límites sistémicos provenientes de la escasez de recursos, las licitaciones o la fiscalización, por parte de la comunidad; y fortalecimiento de la asociatividad y promoción de reglas democráticas en las organizaciones colectivas” (Filgueiras, 2002: 383-384).

Dado que el PP en Brasil fue el inicio de una nueva etapa democratizadora en las gestiones locales, este mecanismo ha sido imitado en otras ciudades del mundo, incluido en algunas comunas nuestro país.

Existen varios estudios que se han abocado en analizar el PP. Al respecto, algunos lo han desarrollado desde su origen, como la primera experiencia brasileña (Genro y de Souza, 1998), su réplica en distintas ciudades brasileñas, como Belo Horizonte (Filgueiras, 2005), otros en estudios comparados sobre su aplicación de las ciudades de Montevideo, Caracas, Porto Alegre y en gobiernos locales de Bolivia, Guatemala, Nicaragua y Perú (Goldfrank, 2006), entre experiencias españolas y brasileñas (Blanco, 2002), la influencia de Porto Alegre en los modelos europeos de Francia, Alemania, España e Italia (Sintomer, 2004). Otros lo estudian como un mecanismo de participación ciudadana que promueve los principios de la buena gobernanza urbana (Cabannes, 2004), y se entiende como una institución política que privilegia objetivos partidarios, incluyendo el éxito electoral

(Goldfrank y Schneider, 2006) y, además, se puede explicar por razones estructurales, ideológicas/perfil político o estratégicas/instrumentales (Blanco y Font, 2005).

En nuestro país, la literatura del PP es incipiente, puesto que los estudios comenzaron a elaborarse a partir del año 2004, cuando ya se conocían las primeras réplicas de un PP en diferentes municipios chilenos, como el de Cerro Navia (Ochsenius, 2005), San Joaquín (Castillo y Villavicencio, 2005), Buin (Salinas, 2006), La Pintana (Iglesias, 2004). Si bien esta literatura se limita mayormente a estos autores, no existe entre ellos una discusión bibliográfica contundente, como tampoco un análisis proyectado en el tiempo. No obstante, cabe destacar la contribución académica de Camilo Mirosevic (2006) a las posibilidades de instauración de un PP en Chile, y al aporte significativo de un estudio comparativo que desarrolló Egon Montecinos (2006), al concebir el origen del PP en Cerro Navia, Buin, San Joaquín y Negrete como un proceso endógeno, es decir, el PP proviene por iniciativa del alcalde en ejercicio.

Respecto a los municipios chilenos, si bien el artículo 93 “de las instancias de participación” de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades señala que “Cada Municipalidad deberá establecer en una Ordenanza las modalidades de participación de la ciudadanía local, teniendo en consideración las características singulares de cada comuna, (...)” (Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades: 2002, 51), el PP no está establecido en la ley para obligar a los municipios a insertar este mecanismo dentro de su orgánica administrativa, sino que cada uno es autónomo en la manera de diseñar sus políticas de intervención comunitaria. Entonces es relevante, para efectos de esta investigación, identificar los determinantes que explican la implementación de esta nueva forma de participación ciudadana que impulsan los municipios de nuestro país, la que no sólo se circunscribe al sufragio o a la consulta ciudadana establecida por la ley como el

PLADECO¹, sino más bien que, a través de sus atribuciones internas, traspasan poder a la comunidad para que ésta determine en qué priorizar los recursos municipales con el fin de resolver las problemáticas que atañen a su sector.

Situándonos netamente al problema de investigación, la causa más importante que generó la idea de aplicar el PP en la ciudad de Porto Alegre, como se explicará más adelante, fue porque existía una desafección entre la sociedad civil y las autoridades políticas por causa de la centralidad del poder y la falta de probidad institucional del municipio. Este argumento lo reafirma Gabriel Abascal (2004), sosteniendo que la génesis de un PP es su carácter netamente político más que técnico, ya que es la respuesta a la crisis de representación política, que afecta la calidad de la democracia. Para este autor, uno de los aspectos de esta crisis “tiene relación con el hecho de lo que llamaríamos la percepción del ‘*alejamiento*’ de los representantes políticos de las preocupaciones y deseos políticos de los representados, cuestión que va ligada con el segundo de aquellos principios del gobierno representativo, el de la independencia de los representantes en la toma de decisiones.” (2004: 7). Así, el partido de los trabajadores convirtió esta crisis social en una oportunidad política empleando un nuevo modelo de gestión capaz de reconfigurar el *statu quo* de la democracia representativa, en pos de facilitar más espacios de participación y, por cierto, aumentar su base electoral. Es por esta razón que el PP “...comienza a tomar fuerza en un contexto internacional donde se está transformando y pasando del modelo centralista, en el cual una minoría piensa, decide y actúa a nombre de la mayoría, a otro modelo de democracia (descentralizado y desconcentrado) en el cual se abre la oportunidad en que la

¹ El Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) es el principal instrumento de planificación comunal que define los lineamientos de la gestión municipal por los próximos 10 años. Está estipulado en la ley orgánica constitucional de municipalidades, y la participación comunitaria en este instrumento es sólo consultiva, pues su definición depende exclusivamente del Concejo Municipal.

gran mayoría piense e influya en la toma de decisiones y participe en la ejecución.”

(Matias, 2004: 22)

No obstante, en el caso chileno no han sido necesariamente esas las condiciones para explicar la instauración de un PP. La alcaldesa del Partido por la Democracia (PPD), Cristina Girardi Lavín², quien en las elecciones de 1992 fue la candidata a concejal más votada, continúa siendo la primera autoridad comunal desde el año 1996 y en sus posteriores reelecciones ha obtenido más del 50% de las preferencias, es decir, la mayoría absoluta. Con esta prueba se puede desprender que no existe rechazo alguno por su administración. Entonces la implementación del PP en Cerro Navia no se explicaría, como ocurrió en la ciudad de Porto Alegre, por un descontento social de los habitantes de esta comuna hacia una gestión municipal centralizada y corrupta o también porque otro partido u otra persona se apoderó de la alcaldía. Tal caso no se acerca a la realidad de Cerro Navia, por lo que es pertinente investigar los determinantes del porqué el PP se dio y exitosamente en esta comuna y no en PAC, siendo que en esta última tiene las mismas características políticas, económicas y sociales que la comuna donde se aplicó el PP, como lo indica el cuadro N°1.

En lo referente a la comparación que se realizará con el caso donde no se ha aplicado un PP (variable independiente), que es en PAC, como se mencionó anteriormente, las características de esta comuna se asemejan mucho con la realidad de Cerro Navia en las siguientes 10 variables, las cuales son las más significativas a la hora de medir y evaluar la realidad de cada comuna. Cabe destacar que cada una de estas variables se caracteriza por sus datos del año 2003, ya que en este periodo fue donde se dio el primer PP en nuestro

² En el año 1992 es elegida concejal con 11.648 votos, el 17, 1%. Para el año 1996 sale electa alcalde con 36.194 votos, el 54,3% y, posteriormente, es reelegida en el año 2000 con 35.548 votos, con el 53,6%. Fuente: www.elecciones.gov.cl

país y que se aplicó en Cerro Navia. Estas son: Partido Político del Alcalde; Períodos de Reelección; N° de Concejales de la Comuna; N° de Concejales de la Coalición; N° de Concejales del Partido; N° de electores; Ingreso Municipal; Población Comunal; % de Pobreza y N° Total de Organizaciones Comunitarias. A través de estas variables, más las entrevistas semi-estructuradas se contrastarán empíricamente los determinantes que explican la adopción de un PP en comunas de similares características.

Tabla N° 1**COMPARACION VARIABLES POLITICAS, ECONOMICAS Y SOCIALES**

AÑO 2003	CERRO NAVIA	PEDRO AGUIRRE CERDA
Partido Político Alcalde(sa)	PPD (asume el año 1996)	PPD (asume el año 1996)
Períodos de Reelección	2 períodos 2000 – 2004 2004 – 2008	2 períodos 2000 – 2004 2004 – 2008
N° de concejales de la comuna	7 concejales	7 concejales
N° de concejales de la coalición	4 concejales 2 DC 2 PPD	3 concejales 2 DC 1 PS
N° de concejales del partido	2	0
N° Electores	76.021	71.571
Ingreso Municipal M\$	7.762.609	5.977.862
Población Comunal Estimada por el INE	147.435	109.510
% Pobreza CASEN	23,9	15,6
N° total de org. comunitarias con pers. jurídica vigente	609	494

Fuente: Datos obtenidos del sitio www.elecciones.gov.cl, www.sinim.cl y www.servel.cl

Finalmente, y en función de los datos antes presentados, claramente se demuestra una alta similitud en las variables políticas, económicas y sociales entre las dos comunas. No obstante, hay que prestar mucha atención al comparar las variables políticas de la comuna de Cerro Navia con la comuna de PAC. La analogía es la siguiente. Tanto Cristina Girardi, como Juan Saavedra, fueron ungidos concejales en 1992 y actualmente desempeñan el cargo de alcalde en las comunas respectivas. Siendo más específico, ambos políticos militan en el mismo partido político (PPD), son la primera autoridad comunal desde 1996 y en el periodo 2000 – 2004 la composición del concejo municipal de cada municipio era de 7 concejales. Entonces cabe preguntarse ¿existen determinantes políticos, como la composición mayoritaria del concejo municipal a favor del alcalde, los que permiten que en una comuna se aplique un PP y en otra no?, ¿influye la adopción de un PP cuando el concejo municipal no tenga concejales del mismo partido político del alcalde?, ¿la aplicación depende del ingreso municipal?, y por último, ¿qué tan significativo ha sido el PP como una herramienta efectiva de reelección al alcalde que lo aplica en su gestión municipal?

En cuanto a los objetivos generales de esta investigación se remiten en, a) identificar los determinantes que explican la aplicación del PP en la comuna de Cerro Navia, b) explicar porqué el PP no se ha aplicado en PAC, comuna que tiene similares características políticas, económicas y sociales de Cerro Navia. Mientras que los objetivos específicos son, a) realizar entrevistas semi-estructuradas en las comunas antes señaladas para conocer la percepción de los actores claves en la aplicación y no aplicación del PP, b) identificar si el PP ha sido una herramienta electoral fundamental para la reelección de un alcalde en ejercicio.

Capítulo II

Revisión de la literatura

En este capítulo, doy a conocer dos aspectos centrales para fundamentar teórica e históricamente la implementación de los PP. En primer lugar, hago un repaso a los distintos enfoques teóricos sobre los tipos de democracia, focalizándome en la de corte deliberativo. En segundo lugar, doy a conocer las principales experiencias de PP considerando muy particularmente el caso de Porto Alegre y, posteriormente, dando evidencia de la experiencia chilena. Tales antecedentes servirán para encuadrar el objeto de estudio y desarrollar con mayor detalle el cuerpo de la tesis.

I. ¿QUÉ HAY DETRÁS DE LOS PP?

1. Antecedentes teóricos sobre el trasfondo democrático de los PP.

La mayoría de los estudios sobre PP cimienta su base teórica en los diferentes tipos de democracia que existe en la literatura. Esta tesis se basará en las dos grandes tradiciones democráticas, la democracia representativa y la democracia liberal, y en el debate sobre la teoría democrática considerando las concepciones de sus más altos exponentes contemporáneos, Jürgen Habermas y John Rawls respectivamente. Con la discusión de los autores, se desprende lo mejor de ambas tradiciones y se acuña una nueva forma de participación, el cual será el marco conceptual que guiará el desarrollo metodológico de esta investigación, que es la Democracia Deliberativa. En relación a este concepto, y para efecto de justificar en esta tesis la relevancia del PP, me fundamentaré en la teoría deliberativa de Jon Elster.

A medida que ha transcurrido el tiempo han sido diversos los autores y estudios que se han abocado a investigar el surgimiento y evolución de la democracia. Para dar cuenta de esto, debemos remitirnos, necesariamente, a las primeras preocupaciones que le entregaron Aristóteles, Platón para posteriormente dirigirnos a los aportes de Nicolás Maquiavelo, Tomas Hobbes, John Locke, J.J. Rousseau, entre otros. Con los aportes de estos intelectuales de la época antigua y moderna, en el período contemporáneo ya comienzan a forjarse diversas teorías de la filosofía política, de las cuales se consolidaron como los paradigmas más importantes el comunitarismo, el liberalismo y el republicanismo, trascendiendo en la teoría democrática los dos últimos. Si bien estos paradigmas concuerdan que la relación de libertad y democracia es clave para entender sus principios teóricos, ambas tradiciones aún no logran superar su mayor divergencia, respecto a si en las decisiones de una sociedad democrática debe primar el individualismo (liberalismo) o lo colectivo (republicanismo). Sobre este disenso arranca el marco teórico de esta investigación.

En la discusión contemporánea de estas dos tradiciones existen diferentes vertientes respecto a su interpretación. Como doctrina, el liberalismo se origina en los siglos XVII y XVIII y uno de sus precursores fue John Locke, cuando este concibe el sistema político legitimando el concepto de propiedad como medio de satisfacción personal³. Luego se consolidaron los aportes de la teoría económica liberal de Von Hayek y de Milton Friedman, la teoría económica de la democracia de Joseph Schumpeter, el perfeccionista de J. Raz o el liberalismo igualitarista de R. Dworkin⁴, para finalmente, mencionar uno de los

³ Ver Carlos Miranda (1991), Selección de escritos políticos de John Locke. Estudios públicos N°44.

⁴ Los dos últimos mencionados por Fernando Vallespín en la pagina 16 de la introducción del libro *Jürgen Habermas /John Rawls, Debate sobre el liberalismo político*. Ediciones Paidós. España.1998.

trabajos contemporáneos más importantes, el liberalismo político y su teoría de la justicia propuesto por John Rawls.

Mientras el republicanismo se origina en la Roma clásica con los aportes de Cicerón⁵ y está representado en las concepciones teóricas modernas de James Harrington, Alexis de Tocqueville y de la época contemporánea con Quentin Skinner, Charles Taylor, Philip Pettit, Cass Sunstein, por mencionar los más importantes, y se subdivide en Liberal (Michelman), feminista (Benhabib, I. M. Young) y kantiano de Jürgen Habermas⁶.

Enfocándose en la concepción democrática de cada tradición, el liberalismo democrático parte de la base de que el individuo es anterior al Estado y separa la relación de ambos. Este último debe procurar en respetar las preferencias individuales, es decir, garantizar el interés privado de cada ciudadano. Por lo tanto, “La democracia es entendida como un conjunto de procedimientos que permiten alcanzar compromisos entre los diferentes intereses y garantizan que los resultados obtenidos sean justos y estén basados en los derechos fundamentales”. (Sancho, 2003: 217). En este sentido, la democracia liberal tiene como modelo la democracia representativa, donde la sumatoria de todas las preferencias individuales (el sufragio) determina la decisión global del conjunto de la ciudadanía (candidato electo). Como lo reafirma Schumpeter al señalar que la democracia es “aquel acuerdo institucional para llegar a las decisiones políticas en el que los individuos adquieren el poder de decidir a través de una lucha competitiva por el voto de la gente” (Schumpeter, 1994: 250).

En cambio, en el republicanismo democrático prima la concepción de comunidad política de ciudadanos libres e iguales que se legitima como tal mediante el autogobierno.

⁵ Para conocer más de los orígenes de esta tradición, ver *Liberalismo y Republicanismo* de Philip Pettit. Nuevas ideas republicanas. Paidós. (2004).

⁶ Vallespín (1998).

Este paradigma aboga por la participación política de todos sus ciudadanos, y las decisiones comunes pueden prevalecer por sobre las del Estado. Aquí “La política es el medio por el que los ciudadanos se tornan conscientes de su dependencia mutua y configuran sus relaciones. Por este motivo, el proceso político no se orienta hacia la competencia sino hacia al diálogo y el entendimiento. El poder reside en el pueblo y no puede delegarse. Son los propios ciudadanos quienes ejercen ese poder (autogobierno) en un proceso que tiene como finalidad conseguir un acuerdo con respecto a la buena forma de vida.” (Sancho, 2003: 218).

Puesto que la democracia se debe concebir respecto a la concepción de libertad, la diferencia que se avizora entre el liberalismo y el republicanismo, es que en el primero la concibe como “no-interferencia”, en cambio que el segundo lo entiende como “no-dominación”. Siendo más claro “La no-interferencia sólo implica la ausencia, meramente fáctica, de impedimentos para el despliegue espontáneo de la voluntad individual. En cambio, la no-dominación implica que una voluntad individual no se encuentre en una situación de dependencia o sujeción respecto de una voluntad arbitraria. Para el republicanismo, por tanto, lo que importa no es el volumen en sí de las interferencias que se den, la cantidad de restricciones que de hecho pesen sobre la voluntad individual, sino la razón de la presencia y posibilidad de tales restricciones.” (Pettit, 1999 en Cruz Prados, 2003: 89). Para ser más entendible la divergencia, “Para el liberalismo, ‘soy libre en la medida en que soy portador de derechos que garantizan mi inmunidad frente a decisiones mayoritarias’. Para el republicanismo, en cambio, precisamente porque asume que la libertad de los individuos se constituye en el ejercicio del auto-gobierno democrático, resulta redundante exigir la protección de la libertad individual frente al gobierno. Su definición de la libertad republicana conlleva así un fuerte sabor comunitario: ‘soy libre en

la medida en que soy miembro de una comunidad política que controla su propio destino y que participo en las decisiones que gobiernan sus asuntos.” (Sandel, 1996 en Cristi, 2003: 56).

Jürgen Habermas distingue una sociedad democrática liberal de una sociedad democrática republicana aduciendo que en la primera “el proceso democrático se efectúa exclusivamente en la forma de compromisos entre intereses. Las reglas de la formación de compromisos que, a través del derecho universal e igual de sufragio, a través de la composición representativa de los órganos parlamentarios, a través del modo de decisión, a través de los reglamentos de régimen interior, etc., tienen la finalidad de asegurar la *fairness* de los resultados, se fundan y fundamentan en última instancia en, y desde, los derechos fundamentales liberales.” (Habermas, 2001: 372). En tanto, en el republicanismo democrático “la formación democrática de la voluntad se efectúa en la forma de un autoentendimiento ético-político; la deliberación habría de poder apoyarse, en lo que a contenido se refiere, en un consenso de fondo inculcado por la propia cultura en la que se ha crecido y se está; esta precomprensión sociointegradora puede renovarse mediante el recuerdo ritualizado del acto de fundación republicana.” (Habermas, 2001: 372). Puesto que los principios de cada tradición también se diferencian, como lo ratifica Habermas, en la manera individual o colectiva de tomar de decisiones, en un modelo democrático, el liberalismo “lleva a cabo la tarea de dirigir el gobierno en el interés de la sociedad, donde el gobierno es representado como un aparato de administración pública y la sociedad como una red de interacciones entre particulares estructurada a semejanza del mercado. Por el contrario, desde la perspectiva republicana, la política implica algo más que una función mediadora: es parte de una función constitutiva de los procesos de la sociedad a la que debe verse como un todo. (...), como el medio por el cual los miembros de comunidades más o

menos integradas se vuelven conscientes de su dependencia mutua y, actuando con plena deliberación como ciudadanos, conforman y desarrollan las relaciones existentes de reconocimiento recíproco en una asociación de miembros libres e iguales ante la ley” (Aínsa, 2005: 5). Desde estas dos visiones, Habermas, más cercano al republicanismo, enlaza la idea de preferencias individuales con decisiones colectivas para desprender así la base de una democracia deliberativa.

Los orígenes teóricos de la democracia deliberativa provienen de los años 70-80, como se señaló, con el comienzo del debate histórico entre liberales y republicanos respecto a la libertad, la democracia y al énfasis que le entregan a la forma de tomar decisiones, individual o colectivamente, es decir, “Por un lado, la agregación de preferencias como suma de los distintos intereses. Y, por otro, la deliberación como debate sobre las diferentes opciones y posiciones hasta llegar a un acuerdo que pueda ser aceptados por todos.” (Sancho, 2003: 218)

Uno de los primeros trabajos académicos donde se patentó como tal el concepto deliberación, fue en el artículo de J. M. Bessette *Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government*⁷. Posteriormente, la deliberación se ha relacionado con legitimidad política (Manin, 1987, en Sancho, 2003: 205), donde el gobierno debe intermediar las demandas de los grupos de interés y alcanzar el bien común (Robert Reich, 1988), como condiciones sociales y arreglos institucionales (James Bohman, 1998), como una asociación democrática de elección colectiva (Joshua Cohen, 2001), como deliberación

⁷ J. M. Bessette: «Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government» en R. A. Goldwin y W. A. Schambra (Eds.): *How Democratic Is The Constitution*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 1980. Referencia extraída de la página 203 del texto “Un modelo diferente de democracia: La Democracia Deliberativa. Una aproximación a los modelos de J. Cohén y J. Habermas de Carmen Sancho. *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época). Núm. 122. Octubre-Diciembre 2003.

en las democracias constitucionales a través de la discusión, debate, apertura y participación (Carlos Nino, 1997), deliberación como acción comunicativa (Jürgen Habermas, 2001), y entendida como voto, negociación y argumentación (Jon Elster, 2001).

Elster ha sido uno de los primeros autores que se ha dedicado a trabajar el concepto de la democracia deliberativa. “La idea de democracia deliberativa, o de toma de decisiones a través de la discusión entre ciudadanos libres e iguales, experimenta una renovación de su vigencia” (Elster, 2001: 13). Elster aduce este argumento a que este tema aún continúa desarrollándose, sobretodo en la influencia del sociólogo alemán Jürgen Habermas y del intelectual inglés John Rawls.

“En nuestro siglo esta idea ha sido discutida por John Rawls y Jürgen Habermas desde muy diferentes perspectivas. El concepto de Rawls de *equilibrio reflexivo* presupone la posibilidad de deliberación moral. En Habermas la *situación ideal del discurso* propone permitir la deliberación tanto sobre los fines como sobre los medios. Como cada idea esta incluida en una teoría sumamente compleja, uno debe cuidarse de discutir las independientemente del contexto. Los argumentos expuestos por Habermas y Rawls, empero, parecen tener un núcleo común: la elección política, para ser legítima, debe ser el resultado de una deliberación acerca de los fines entre *agentes libres, iguales y racionales*.” (Elster, 2001: 17-18).

2. Acción de la deliberación: Habermas versus Rawls

Entrándonos al debate, tenemos que dirigirnos a la concepción de cada autor para entender sus propuestas sobre la deliberación. John Rawls⁸ plantea dos principios de justicia, “a) cada persona tiene igual derecho a exigir un esquema de derechos y libertades básicos e igualitarios completamente apropiado, esquema que sea compatible con el mismo esquema para todos; y en este esquema, las libertades políticas iguales, y sólo esas libertades, tiene que ser garantizadas en su valor justo. b) las desigualdades sociales y económicas sólo se justifican por dos condiciones: en primer lugar, estarán relacionadas con puestos y cargos abiertos a todos, en condiciones de justa igualdad de oportunidades; en segundo lugar, estas posiciones y estos cargos deberán ejercerse en el máximo beneficio de los integrantes de la sociedad menos privilegiados.” (Rawls, 1995: 31)

El primero consiste en que cada individuo tiene los mismos derechos básicos de libertad e igualdad, no importando su posición social. Esto es lo que llama la “estructura básica”, donde se reducen los problemas a las instituciones primarias, las que distribuyen derechos, obligaciones y oportunidades. El segundo principio sostiene que las desigualdades sociales y económicas serán justas en la medida que contribuyan a favor de los menos favorecidos de la sociedad. Esto es lo que llama “el principio de la diferencia”, donde Rawls ve un costo en los más favorecidos, quienes deben retribuir sus oportunidades, dado que inicialmente no se las merecían. Con estos principios “El valor de las libertades políticas para todos los ciudadanos, con independencia de su posición económica o social, debe ser aproximadamente igual, o al menos lo suficientemente igual, en el sentido de que todos tengan una oportunidad equitativa de acceder a cargos públicos y de influir sobre los

⁸ Sólo me basaré en algunos pasajes de sus obras “Liberalismo Político” (1995) y “Teoría de la justicia” (1990) que explica la relevancia de la deliberación política.

resultados de las decisiones políticas.” (Rawls 1996, en Montero, 2005: 124). Con este argumento, se comienza formular la idea deliberativa de Rawls, aduciendo que cada ciudadano no sólo se encuentra en las mismas condiciones de igualdad y libertad para acceder a espacios de poder, sino también, en la posibilidad cierta de que tiene el legítimo derecho de participar en las discusiones públicas y que su argumentación será significativa, al igual que las demás, al momento de definir una resolución de carácter general.

En cuanto Jürgen Habermas en su teoría de la acción comunicativa⁹ hace de ella su propuesta central para explicar el nuevo paradigma de democracia a través de la deliberación, en el sentido de que la argumentación tiene el poder de consensuar diferentes posiciones subjetivas. Habermas integra el discurso en su teoría como “un procedimiento ideal para la deliberación y la toma de decisiones”, donde los deliberantes “(...) persiguen sus fines individuales bajo la condición de que sus respectivos planes de acción puedan armonizarse entre sí sobre la base de una definición compartida de la situación” (Habermas, 1999, en Sancho, 2003), así los problemas individuales se convierten en soluciones colectivas bajo criterios racionales. “Conforme a esta concepción, la razón práctica se retrae de los derechos humanos universales, en los que insiste el liberalismo, o de la eticidad concreta de una comunidad determinada, en la que insiste el republicanismo, para asentarse en esas reglas del discurso y formas de argumentación que toman su contenido normativo de la base de validez de la acción orientada al entendimiento, y en última instancia, de la estructura de la comunicación lingüística y del orden no sustituible que representan la socialización y “sociación” comunicativas” (Habermas, 2001: 372-373). Siendo más práctico, Habermas rescata del liberalismo el respeto a los límites entre el Estado y la

⁹ Esta teoría es fundamental para entender la democracia deliberativa de Habermas, puesto que la diferencia de la Acción Estratégica que se asocia con la corriente liberal defendida por Rawls.

sociedad, pero la sociedad civil como base social de los espacios públicos autónomos, se distingue de la economía como del administración pública. Del republicanismo toma la importancia que este le da a la opinión y la voluntad política, es decir, a la institucionalización de las formas comunicativas.

Habermas y Rawls parten de la base de que existe un imperativo básico en la sociedad, el presupuesto formal, como la imparcialidad, para dar validez a los principios morales que rigen en la sociedad. La imparcialidad es una de las condiciones esenciales en la deliberación, ya que con ella los intereses personales pasan a otro plano en la búsqueda de la solución a los problemas colectivos. Según Rawls, en su teoría de la justicia, “Más bien, la idea directriz es que los principios de justicia para la estructura básica de la sociedad son el objeto del acuerdo original. Son los principios que las personas libres y racionales interesadas en promover sus propios intereses aceptarían en una posición de igualdad como definitorios de los términos fundamentales de su asociación. Estos principios han de regular todos los acuerdos posteriores; especifican los tipos de cooperación social que se pueden llevar a cabo y las formas de gobierno que pueden establecerse. A este modo de considerar lo llamaré la justicia como imparcialidad. (Rawls, 1990: 17). Con este argumento, Rawls pretende sostener que todos los individuos que se rigen por las reglas imperantes bajo la condición de la posición original, —es decir, que cada uno limitado de conocimiento busque su beneficio imparcial—, no favorecerá ningún interés individual, sino que el bien de todos. “El intercambio de opiniones con los demás modera nuestra parcialidad y ensancha nuestra perspectiva; se nos hace ver las cosas desde otros puntos de vista, así como los límites de nuestra propia visión” (Rawls, 1990: 327). Es

esto lo que Elster rescata de Rawls como el “equilibrio reflexivo”¹⁰ cuando este precisa que “La transformación de las preferencias a través de la deliberación racional es el objetivo manifiesto de la discusión. (...) La razón es imparcial, a la vez desinteresada y desapasionada. La discusión se halla intrínsecamente relacionada con la razón, en el sentido de que quienquiera que participe en un debate debe apelar a valores imparciales”. (Elster, 2001: 18, 19). Rawls aduce que el individuo puede validar un principio moral mediante la reflexión personal, sin soslayar una acción deliberativa, mientras que Habermas sostiene que la deliberación colectiva, que tiene como fin encontrar la verdad, puede ser el mecanismo para validar los principios y la ciencia moral. “Ontológicamente la tesis habermasiana dice que la verdad moral se constituye por el consenso que resulta de la práctica real de la discusión moral cuando se lleva a cabo de acuerdo con algunas restricciones procesales acerca de los argumentos que se esgriman. Epistemológicamente aduce que el método de la discusión y decisión colectiva es la única forma de acceder a la verdad moral, ya que la reflexión monológica esta siempre distorsionada por el sesgo del individuo a favor de su propio interés o el interés de la gente cercana a él, debido al condicionamiento contextual y a la dificultad insuperable de ponerse uno mismo en la situación de otro. Sólo el consenso real logrado después de un amplio debate con pocas exclusiones, manipulaciones y desigualdades es una guía confiable para tener acceso a los mandatos morales” (Habermas, 1998 en Cárdenas Gracia, 2004: 57).

¹⁰ Rawls concibe el equilibrio reflexivo en que los principios generales coinciden con los juicios reflexivos de cada ciudadano, de tal manera que estos pueden ajustarse a un consenso común. “Dicho equilibrio es plenamente intersubjetivo: esto es, cada ciudadano ha tenido en cuenta el razonamiento y los argumentos de todos los demás ciudadanos.” (John Rawls, Replica a Habermas en Vallespín 1998: 89)

3. La democracia deliberativa y la concepción de Jon Elster

La idea general de la democracia deliberativa es que aquí se conjugan los rasgos sustantivos de los dos enfoques teóricos más importantes de la democracia, como lo es la democracia liberal y la democracia republicana, en donde la deliberación es recogida como el mejor mecanismo para la toma de decisiones de carácter colectivo aunando intereses personales.

Elster aduce que, para que la decisión política sea legítima, ésta debe estar sustentada bajo la libertad, la igualdad y la racionalidad, (conceptos validados por Habermas y Rawls) las cuales son el denominador común teórico para definir el concepto en cuestión y que ha sido definido por estos dos autores y por otros presentados en la obra de Elster, “Democracia Deliberativa” (2001) como Diego Gambetta, James Fearon, Susan Stokes, entre otros. En este caso, según Elster, la idea de deliberación en Gambetta es “una conversación por la cual los individuos hablan y escuchan consecutivamente antes de tomar una decisión colectiva” (2001: 21). Fearon “intenta identificar las consecuencias causales de la discusión” (2001: 22); Stokes la define por su resultado: “el cambio endógeno de preferencias que resulta de la comunicación”. (2001: 21).

No es posible encontrar en Elster una definición teórica exacta de la idea de democracia deliberativa, no obstante, se logra conocer una aproximación de lo que este autor pretende explicar. Señala que en todas las propuestas existe una “amplia superposición entre las definiciones” de la deliberación (Elster, 2001: 21). Es decir “Todas concuerdan, creo, en que el concepto incluye la toma colectiva de decisiones con la participación de todos los que han de ser afectados por la decisión o por sus representantes: esta es la parte democrática. Todas, asimismo, concuerdan en que incluye la toma de

decisiones por medio de argumentos ofrecidos *por* y *para* los participantes que están comprometidos con los valores de racionalidad e imparcialidad: esta es la parte deliberativa.” (Elster, 2001: 21). Asimismo, para todos los autores antes mencionados, el autor argumenta que todas las interpretaciones de democracia deliberativa combinan en sus definiciones algunas prerrogativas básicas, las que todas “sostienen que la discusión es buena porque:”

- Revela información privada.
- Disminuye o supera el impacto de la racionalidad circunscripta.
- Provoca o induce un modo determinado de justificar demandas.
- Legitima la elección final.
- Es conveniente por si misma.
- Conduce a decisiones superiores en la clasificación de Pareto.
- Favorece mejores decisiones en términos de justicia distributiva.
- Fomenta un consenso más amplio.
- Mejora las cualidades morales o intelectuales de los participantes.

Este autor¹¹ aborda y explica la democracia deliberativa en tres enfoques diferentes y, además, distingue los términos mercado y fórum como la condición necesaria para que la decisión política sea convenida por todos los deliberantes.

El primer enfoque se basa en la teoría económica de la democracia de Joseph Schumpeter y la teoría de la elección racional. En la primera teoría, considera que la esfera política debe ser asimilada a un mercado, mientras que en la segunda, los individuos son agentes racionales autónomos que persiguen maximizar sus intereses y preferencias

¹¹ Para indagar más en estos enfoques de Elster, ver José Luís Martí Mármol (2001) “Democracia y Deliberación: una reconstrucción del modelo de Jon Elster.”

personales. Aunando las dos teorías de este enfoque, las decisiones normativas tomadas por las instituciones políticas tendrán por objetivo dicha maximización de los intereses o preferencias colectivas, que no son más que el resultado de agregar las preferencias individuales de cada uno de los miembros de la comunidad. En este enfoque, Elster replica estas teorías aduciendo que “la política no debe ser entendida simplemente como un espacio de maximización de preferencias sociales (si entendemos éstas como una mera agregación de preferencias individuales y autointeresadas), porque por su propia naturaleza las decisiones políticas atañen a temas de relevancia moral, y en segundo lugar porque implican distribuciones de recursos y, en consecuencia, tienen que ver con la justicia. La moral y la justicia imponen restricciones a las decisiones políticas, y una teoría basada únicamente en los intereses individuales, como la del social choice, no puede satisfacerlas.” (Martí Mármol, 2001: 164-165).

El segundo enfoque, proveniente de la filosofía política que promueve la participación política y donde sus principales corrientes abarcan las ideas de Immanuel Kant y John Stuart Mill, refuta el anterior y defiende su relación con el término fórum que es “el espacio de participación en el que los ciudadanos tratan de decidir por el bien de la comunidad, eliminando todo tipo de apreciaciones económicas, y considerando que la política, y la vida pública, es un fin valioso en si mismo”. (Martí Mármol, 2001: 165)

El tercer enfoque, se basa en la teoría de Jürgen Habermas que reúne las dos anteriores. Es decir, se rescata el concepto de fórum con la dualidad de la teoría económica de la democracia y teoría de la elección racional. Aquí Habermas “considera que el objetivo es alcanzar el consenso, un acuerdo unánime. Es ese consenso el que va a justificar las decisiones políticas. Y la vía más adecuada para alcanzarlo es la deliberación” (Martí Mármol, 2001: 165). En este sentido, aquí la política no es un fin en si misma, pero

tampoco deja de ser instrumental. “El consenso habermasiano, dice Elster, «no es simplemente la realización pareto-óptima de unas preferencias dadas (expresadas), sino el resultado de unas preferencias que están ellas mismas conformadas por una preocupación acerca del bien común»” (Martí Mármol, 2001: 165). Elster se toma de este enfoque para respaldar su teoría de la democracia deliberativa, puesto que el procedimiento para la toma de decisiones en el fórum debe afirmarse en la **lógica del voto, la lógica de la negociación y la lógica de la argumentación**, siendo considerada cada una por si sola o las tres en el mismo instante de la decisión. La primera lógica representa el primer enfoque, ya que las preferencias de cada individuo se realizan en función de cada interés y, en este caso, el voto es una decisión personal sin previa deliberación. La lógica de la negociación se da en un espacio donde existen diversos intereses personales y por cuanto la decisión final —el consenso— debe ser unánime, es decir, que nadie salga perjudicado. Finalmente, la lógica de la argumentación se fundamenta en la razón y la imparcialidad más que en las preferencias individuales. Aquí no se le da cabida a las presiones ni amenazas, sino a la fuerza de las razones y argumentos utilizados, es decir, se transforman las preferencias de cada individuo en la decisión colectiva final. Elster sostiene que es esta lógica la que debe prevalecer por sobre las demás, puesto que es la condición esencial para el alcanzar el objetivo común de la democracia deliberativa, que la decisiones políticas sean lo más legítimas y justas para la comunidad. “«Podemos afirmar, creo, que la argumentación — incluso aquella basada en el autointerés y utilizada estratégicamente— tiende a producir resultados más equitativos que la negociación. Por las razones mencionadas anteriormente, la argumentación— especialmente en un escenario deliberativo prevendrá a los más fuertes de usar abiertamente su poder de negociación—. El equivalente óptimo imparcial será uno que diluya su autointerés tomando en consideración los intereses de los más débiles. Y esto,

por lo general, producirá resultados más equitativos. Podemos pensar este efecto como la fuerza civilizadora de la hipocresía (*civilizing forcé of hypocrisy*). «He sostenido que los efectos de sustituir el autointerés por una argumentación imparcial son totalmente beneficiosos. La fuerza civilizadora de la hipocresía nos conducirá a solucionar nuestros conflictos de forma más equitativa.» (Martí Mármol, 2001: 187). Por todo lo anterior, se justifica la relevancia de la teoría de Elster y los aportes que éste valida de Rawls y Habermas, puesto que la acción de deliberar es la condición clave para concebir el PP como un proceso netamente político. El PP, en su origen, parte de una constatación y es la de que las ciudades modernas son, hoy en día, actores políticos. En ése sentido el gobierno local debe de ser un gobierno “promotor”, es decir debe hacer, emprender, intervenir y no sólo “administrar” servicios. (Abascal, 2004). En muchas ciudades del mundo y en las comunas de nuestro país, cada territorio tiene su propia realidad, y como tal, la adopción de un PP debe adaptarse a las características políticas, económicas, sociales y hasta culturales de cada sector. Pero en todas las experiencias del mundo hay una similitud: que el consenso de la voluntad general en el PP no será legítimo si es que previo a la decisión no hay deliberación. Es decir, al momento de decidir en qué gastar los recursos públicos en la comuna, existe previamente una discusión en cada sector parcelado por las autoridades municipales, donde se defienden los argumentos personales de cada participante, lo que en la teoría Elsteriana representaría el forum, el espacio de debate (lógica de la argumentación), para luego, tras haber esgrimido cada idea, comenzar a negociar las posiciones para validar el argumento más fuerte, en este caso razonable e imparcial (lógica de la negociación), para finalmente, decidir cual es el proyecto a implementarse en la comuna (lógica del voto).

Aunque la participación de los agentes libres, iguales y racionales en el fórum puede darse en diferentes niveles¹², lo relevante es que se justifica la consideración política del PP porque en la elección política se puede “avanzar cualitativamente en la profundización de la democracia” en virtud de que la elaboración del presupuesto se delibera por tres entes, la población geográfica, la población por sectores temáticos y el gobierno municipal, y la toma de decisiones se fundamenta en su legitimidad democrática. (Abascal, 2004).

Para entender de mejor manera el PP y comenzar a explicar la experiencia de Porto Alegre y las nacionales, es posible sostener que no existe una metodología única y universal para explicarla, pues cada autor la concibe por diferentes circunstancias, como el origen, su aplicación y sus efectos. De acuerdo a esto, Benjamín Goldfrank (2006) aduce que “el diseño y los resultados de PP dependen tanto de las intenciones de los diseñadores como de las condiciones previas del lugar específico, en especial, el grado de descentralización y la institucionalización de los partidos de oposición”. (2006: 4). Además propone, en base a otras investigaciones, algunas variantes de diseño institucional y condiciones previas favorables para explicar el éxito o fracaso de las experiencias mundiales de PP, las cuales estas últimas se mencionan en el próximo capítulo. Dada las comparaciones que realiza en las experiencias locales de latinoamérica, Goldfrank concluye que para el PP “El éxito está correlacionado con varios factores en diferentes combinaciones: el alcalde está especialmente comprometido con el proceso por razones ideológicas, la oposición de la elite política es débil, hay organizaciones de ayuda que

¹² Según Yves Cabannes (2004) la participación ciudadana en el PP se puede dar de tres maneras: una es la forma más avanzada, la democracia directa, donde todos los ciudadanos tienen derecho a participar directamente en asambleas distritales. La segunda etapa es la forma indirecta, la democracia representativa comunitaria, donde la participación también se da en discusiones y decisiones, pero en menor grado, a través de organizaciones sociales. Aquí el ciudadano está representado por sus líderes vecinales. La tercera y última es la menos avanzada, cuando una sola organización es aceptada por el gobierno local a participar.

brindan apoyo financiero o técnico al municipio que tiene recursos suficientes para hacer inversiones significativas, y hay una tradición de colaboración entre las asociaciones civiles que no ha sido destruida por clientelismo o guerras civiles”. (2006: 26)

II. CASOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS PP

1. Una experiencia de PP: el caso de Porto Alegre¹³, Brasil.

Visto todo el trasfondo teórico y filosófico de los PP, corresponde analizar una de las experiencias originarias y que más se ha utilizado como caso ejemplificador, me refiero al caso de Porto Alegre, Brasil. Esta ciudad es la capital del Estado de Rio Grande do Sul donde los últimos años de la década de los 80's experimentó un rápido crecimiento poblacional, lo que generó también que el municipio de Porto Alegre no alcanzara a cubrir las necesidades básicas de toda su población. Además, en el país, se presagiaba el descontento social hacia las instituciones públicas por la alta concentración del poder y la falta de transparencia en el gasto público y Porto Alegre no fue la excepción. Las gestiones municipales no se preocuparon del bienestar social de la población. La falta de alcantarillados, agua potable, pavimentación y variadas carencias de infraestructura pública provocaba que el descontento de los habitantes de Porto Alegre hacia las autoridades municipales aumentara a medida que estas necesidades básicas no eran solucionadas. Con todas estas problemáticas, más la falta de representatividad política y de un gobierno local democrático e integrador, la desafección entre la sociedad civil y el Estado se hacía mucho más crítica. Para Tarso Genro y Ubiratán de Souza el PP es una respuesta a la crisis del Estado, ya que éste estuvo mayoritariamente ocupado por intereses privados. La crisis social que se ha propagado por todo el mundo es por causa de la "impotencia del Estado", pues "el ciudadano común siente que el Estado ha desaparecido en relación con sus necesidades y él, en consecuencia, se transforma en presa fácil para la ideología neoliberal.

¹³ Para explicar el origen y desarrollo de esta experiencia, me remitiré mayormente al notable trabajo académico Tarso Genro y Ubiratán de Souza "Presupuesto Participativo. La experiencia de Porto Alegre" (1998), quienes son los creadores y ejecutores del PP en esta ciudad.

Sus carencias pasan a ser parte de un Estado incompetente, que sólo sabe tirar los recursos de la sociedad” (Genro y de Souza, 1998: 18, 19). Por esta razón el PP, para estos autores, es el camino que puede recuperar la credibilidad del Estado por medio de una experiencia a nivel local y para mostrar que es posible reformarlo radicalmente “en el sentido de transformar las relaciones Estado-sociedad y también para tensionar al propio Estado, colocándolo al servicio de los intereses populares” (Genro y de Souza, 1998: 19).

Gracias a la Constitución de 1988 se logró potenciar la descentralización fiscal, la autonomía de los municipios brasileños y abrir nuevos espacios de participación a las organizaciones sociales. Con nuevas atribuciones legales para los municipios, en el mismo año se realizan las elecciones municipales, donde la coalición de izquierda dominada por el Partido de los Trabajadores obtiene la primera mayoría de las preferencias, obteniendo así el poder comunal del municipio de Porto Alegre. El Partido de los Trabajadores, de arraigo popular, toma el poder con la idea de hacer un municipio más eficiente y participativo, traspasando poder a la clase trabajadora organizada. Así comenzaron a realizar plenarios ciudadanas con el fin de detectar las problemáticas más urgentes de la población y decidir su solución a través de la disponibilidad de recursos. A pesar del escepticismo ciudadano y de la falta de recursos para cumplir con todas las demandas, el PP provocó gran interés por parte de la población, la que comenzaba a participar de las reuniones populares que convocaba el municipio. Mientras se desarrollaban estos espacios de deliberación, el municipio en sus dos primeros años de gestión, realizó variadas reformas tributarias para recuperar su estabilidad económica, con el fin de poder financiar los gastos promovidos por la comunidad.

La ciudad de Porto Alegre se dividió en 16 áreas, según criterios geográficos, sociales y de organización comunitaria, en cada una de las cuales funcionaron asambleas

regionales para discutir las demandas ciudadanas, establecer prioridades de inversión y elegir representantes para conducir el proceso (Filgueiras, 2002: 379). Cabe destacar que desde el inicio del proceso del PP no es el gobierno municipal quien diseña el presupuesto y las inversiones de la ciudad, sino que su génesis se encuentra a partir de la discusión y del diagnóstico técnico-político, elaborado por tres vertientes: la población en la base geográfica de la ciudad, la población en las cinco plenarias temáticas y el finalmente el gobierno municipal (Genro y de Souza, 1998: 62).

El proceso del PP se enmarca de la siguiente manera:

1.- La base geográfica de 16 regiones. La división regional fue un acuerdo entre el gobierno municipal y los movimientos comunitarios en 1989, donde se consideraron la afinidad política y cultural de cada región. En cada una de estas, que elige autónoma y democráticamente a sus consejeros regionales, la población levanta sus necesidades eligiendo 4 prioridades temáticas de 8, las cuales son (1) saneamiento básico, (2) política habitacional, (3) pavimentación comunitaria, (4) educación, (5) asistencia social, (6) salud, (7) transporte y circulación y (8) organización de la ciudad. Así la comunidad jerarquiza sus prioridades en función de las necesidades de la región en cuestión.

2.- La base temática de 5 plenarias temáticas. Estas 5 plenarias tiene como objetivo, ampliar la participación a otras organizaciones de la sociedad como empresarios, sindicalistas, ecologistas, etc., que no fueron incorporados en la primera etapa. Al igual que en la etapa anterior, aquí también se elijen consejeros plenarios. Estas plenarias se enfocaban en la planificación global de la ciudad. Es decir, aquí se debatían no solo las intervenciones de cada región, sino también los problemas estructurales de Porto Alegre como transporte, salud, educación, desarrollo económico y desarrollo urbano (medio ambiente) y la composición total del presupuesto público.

3.- Gobierno, programa de gobierno y base técnica. Aquí las secretarías y departamentos del gobierno municipal, como el Gabinete de Planificación y la Secretaría Municipal de Hacienda, prestan informaciones técnicas para complementar la discusión tanto en las reuniones regionales como en las temáticas. Además, el municipio presenta su programa de gobierno para las obras estructurales, proyectos, servicios y los gastos e ingresos estimados.

Implementación práctica de rondas del PP.

Primera ronda, regiones y temáticas. Es una plenaria pública que se replica en varias ocasiones (rondas intermedias), bajo convocatoria mediática para todos los habitantes de Porto Alegre, en cada una de las 16 regiones y en las 5 plenarias temáticas. Estas plenarias están integradas por las autoridades municipales, como el Intendente, el Gabinete de Planificación y los Consejeros de cada región y de cada plenaria temática. El gobierno da cuenta del plan de inversiones del año anterior y presenta el plan del próximo año. También dan a conocer el regulamiento del PP, como el reglamento interno, los criterios generales de distribución de recursos entre las regiones y los criterios técnicos, legales y regionales. En las 16 regiones se eligen delegados, según la cantidad de participantes.

Una región que tenga una primera ronda de 850 personas tendrá para las primeras 100 personas una proporción de 1 delegado cada 10 personas presentes, teniendo derecho a 10 delegados. En la franja de 701 a 850 personas, la proporción pasa a ser de 1 delegado cada 60 personas presentes, resultando 3 delegados. Por lo tanto, una plenaria de 850 personas, tendrá 33 delegados, resultando de la suma de los delegados obteniendo en las 6 franjas. Estos delegados conforman el Fórum de Delegados de la región o temática y junto con los consejeros, coordinan el debate con la población la discusión de los temas.

Ronda, regiones y temáticas. El gobierno municipal presenta los gastos efectuados, como recursos humanos, consumo en servicios, inversiones y lo estimado para el próximo año. En estas reuniones la población, tanto en cada región como en cada plenaria temática elige directamente 2 consejeros titulares (cargo por 1 año de duración con derecho a reelección) y 2 suplentes, los cuales serán los representantes en el Consejo del PP. Con los 32 consejeros que representarán y defenderán las prioridades de las 16 regiones y los 10 consejeros las prioridades de las 5 plenarias temáticas, la población ha realizado el primer proceso de democracia directa. Así delega su representación a estos consejeros para que elaboren en cogestión con el gobierno municipal el presupuesto público y la planificación del PP. Por otra parte, la población tras haber definido las 4 prioridades más importantes para la región, las entrega en una papeleta al Gabinete de Planificación. Así como también la comunidad de las 5 plenarias entregan un documento sistematizado con las prioridades estructurales para ser intervenidas.

Elaboración de la primera matriz presupuestaria. Las prioridades entregadas por las 16 regiones y las 5 plenarias temáticas son ingresadas “*on line*” por el Gabinete de Planificación al Sistema de Gerenciamiento del Proyectos. A partir de su ingreso al sistema, estas prioridades son analizadas desde el punto de vista técnico, legal y financiero en función de la elaboración del presupuesto y del plan de inversiones. Posteriormente, las 4 prioridades proceden a un cálculo ponderado, donde a cada una de ellas se le asigna una nota. Sumando las notas de las 4 prioridades se llega a un ranking y la que sume más puntos será la primera. Las 3 prioridades que sumen más puntos serán las 3 primeras prioridades de las 16 regiones de la ciudad. Con este indicador de planeamiento para la asignación de recursos se permite atender las prioridades de cada región.

Primera prioridad	—————▶	nota 4
Segunda prioridad	—————▶	nota 3
Tercera prioridad	—————▶	nota 2
Cuarta prioridad	—————▶	nota 1

De esta forma, se tiene un indicador de planeamiento para la asignación de recursos financieros para obras y/o servicios para la base regional de la ciudad. También se procede al análisis de los documentos sistematizados entregados por las 5 plenarias temáticas. Aquí se consideran los proyectos y obras estructurales que necesitan recursos para su ejecución. Este segundo indicador de planeamiento para la asignación de recursos permite atender las prioridades de la ciudad. Para que el gobierno pueda mantener los servicios prestados a la población, como salud, educación, transporte, etc., necesita de una parte significativa de los ingresos municipales. Este es el tercer y último indicador de planeamiento que considera en el presupuesto los gastos rígidos generados por el municipio como también los proyectos y obras (programa de gobierno) e ítems de emergencia que se consideran en caso de cualquier imprevisto. El Gabinete de Planificación al contar con estos indicadores, elabora una primera matriz presupuestaria. Esta engloba todos los gastos del año y es examinada por los órganos municipales la que desde esta información, diseñan las propuestas presupuestarias.

Asunción y funcionamiento del nuevo Consejo del PP. En esta etapa, asumen los 32 consejeros de las 16 regiones y los 10 consejeros de las 5 plenarias temáticas, más 2 consejeros, uno que representa a los vecinos de Porto Alegre y el otro al sindicato de trabajadores del municipio. También la integran 2 funcionarios del gobierno municipal, pero no tienen derecho a sufragio. Los 44 consejeros se capacitan sobre presupuestos públicos y definen los plazos para debatir las prioridades de las regiones y de las plenarias.

El gobierno discute y delibera sobre la matriz presupuestaria. El Gabinete de Planificación, junto con los órganos del municipio, compatibiliza nuevamente las prioridades de las regiones y de las plenarias con las propuestas presupuestarias que volvieron a los órganos del gobierno y elabora la matriz presupuestaria que servirá de base para la propuesta presupuestaria siguiente.

El consejo del PP discute y delibera sobre la matriz presupuestaria. Los 44 consejeros discuten y deliberan sobre la matriz presupuestaria. En esta discusión, se analiza detalladamente de la propuesta presupuestaria, teniendo como referencia las prioridades (indicadores de planeamiento) de las regiones, plenarias y del gobierno.

Redacción final de la propuesta presupuestaria. El Gabinete de Planificación, sobre la base de la matriz presupuestaria aprobada por el Consejo del PP, elabora la redacción final de la propuesta presupuestaria y es presentada a la Cámara de Vereadores (tipo legislatura, parlamento de Porto Alegre).

Entrega de la propuesta presupuestaria a la Cámara de Vereadores. Tras un plazo establecido, la propuesta presupuestaria es entregada en la Cámara de Vereadores por el Intendente, los órganos municipales integrantes en todo el proceso, los delegados y consejeros del PP.

Elaboración del Plan de Inversiones. Esta última etapa se define la distribución de recursos para las inversiones o servicios de las 3 prioridades de las regiones en la elaboración del plan de inversiones. Esta distribución además se aplica con los criterios de a) población total de la región, b) carencia de servicio o infraestructura y c) la prioridad temática elegida por la región. Siendo más explícito, la región más carenciada y con una alta población, será beneficiada con más obras y servicios. Finalmente, los consejeros y

delegados también tienen la tarea de fiscalizar las obras y proyectos de tal forma de velar por el cumplimiento del Plan de Inversiones.

2.- Experiencias de PP en municipios chilenos.

a) Cerro Navia¹⁴.

La comuna de Cerro Navia, en el año 2003¹⁵, tuvo una densidad de población de 147.435 habitantes, con un 23,9% de pobreza, con 609 Organizaciones Comunitarias con personalidad jurídica vigente y con un Ingreso Municipal de \$7.762.609. Su actual alcaldesa es Cristina Girardi Lavín, del Partido por la Democracia, y desde el año 1996 que detenta el cargo de la primera autoridad comunal. El consejo municipal del periodo 2000-2004 estuvo integrado por 7 concejales, con 4 de la Concertación (2 del Partido por la Democracia, y 2 de la Democracia Cristiana), 3 de la Alianza por Chile (2 de Renovación Nacional y 1 de la Unión Demócrata Independiente).

La Municipalidad de esta comuna ha sido la pionera en forjar nuevos mecanismos de participación ciudadana. Aprovechando las necesidades estructurales de la comuna, la gestión municipal de la alcaldesa Girardi, convirtió los problemas sustanciales en una oportunidad real de solucionarlos a través de la opinión de los vecinos de Cerro Navia.

Tras haber trabajado en los años 90 con la comunidad en los FONDEVE¹⁶ y junto con las políticas territoriales del gobierno central a través de variados programas como el FOSIS, con la Inversión Regional de Asignación Local y Chile Barrio, Cerro Navia crea el programa “Nueva Gestión Territorial Participativa” para fortalecer sus propias políticas de intervención comunitaria, su autonomía financiera y también la fomentar la inclusión de las

¹⁴ La descripción de la experiencia de PP de esta comuna se basa en el notable trabajo académico de Carlos Ochsenius (2005) “Estrategias focalizadas y participativas de superación de la pobreza y desarrollo de la concertación pública local: El caso de Cerro Navia, Chile”.

¹⁵ Datos obtenidos del sitio www.elecciones.gov.cl y www.sinim.cl

¹⁶ Según lo dispuesto en el título V “normas especiales sobre las juntas de vecinos”, párrafo 3º “del fondo de desarrollo vecinal”, artículo 45 de la ley Nº19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias (1997) “Créase, en cada municipalidad, un Fondo de Desarrollo Vecinal (FONDEVE), que tendrá por objeto apoyar proyectos específicos de desarrollo comunitario presentados por las juntas de vecinos (...)”.

organizaciones sociales de la comuna en las políticas comunitarias del municipio. Con esta nueva etapa comienza a emerger lo que en algunos años más se convertiría en el primer PP en nuestro país. Esta Nueva Gestión Territorial Participativa concentra dos fondos complementarios: el Fondo Concursable de Adelanto Local (FOCAL) de 1996 y el Fondo de Decisión Ciudadana (FODEC) de 1999, y en el año 2001, ambos fueron la base presupuestaria del Fondo de Inversión Participativa (FIP). El primero se caracteriza por financiar proyectos de las organizaciones sociales para el mejoramiento de sus sedes sociales o también para cubrir los gastos de las actividades que realizan como talleres, eventos de entretenimiento, aniversarios vecinales, etc. Mientras que el FODEC está destinado a invertir los recursos públicos que tengan relación con el mejoramiento de la infraestructura urbana de la comuna como cambio de luminarias, poda de árboles, arreglo de plazas y reparación de veredas. (aquí se destaca el programa “Pavimentos Participativos”). Este nuevo enfoque que el municipio de Cerro Navia le imprime a esta forma de gestión comunitaria se destaca no solo por terminar con el asistencialismo, aprobando proyectos para organizaciones que satisfacen sus propias necesidades, sino que esta nueva forma permite que la utilización de recursos se optimicen en soluciones macros de la comuna.

En función de las conclusiones del PLADECO de 1997 y con el éxito de este programa territorial participativo tanto por la efectividad técnica-presupuestaria y por la buena respuesta de parte de las organizaciones sociales y vecinos se impone la idea que ya no se trata de uniformar prioridades y prestaciones únicas para toda la comuna, sino por territorios más acotados de acuerdo a las necesidades recogidas en “mesas” de contacto (reuniones periódicas) entre funcionarios públicos y organizaciones de base de cada territorio definido. (Ochsenius, 2005: 20). Con este sistema de micro-planificación territorial

ideado por el municipio, la Nueva Gestión Territorial Participativa subdivide la comuna en 8 territorios de similares características como identidad poblacional, N° de habitantes por zona, etc. La mesa territorial de cada territorio es dirigido por un funcionario municipal capacitado por la ONG Impulsa en el área territorial y pone a disposición de los vecinos asociados de base (organizaciones territoriales y funcionales formalizadas) los 2 fondos participativos para implementar acciones coincidentes con los programas sociales del municipio y para priorizar las intervenciones y soluciones en la infraestructura pública de la comuna. Según esta ONG, “se convoca a la mesa con dirigentes de base, luego con ellos se priorizan las necesidades del territorio, se asignan las partidas de financiamiento de acuerdo a los dos fondos municipales ofrecidos. Finalmente, se seleccionan tres prioridades de inversión en cada territorio y que son seleccionadas mediante votación por los vecinos de cada territorio”. (Asesora ONG Impulsa, citado en Ochsenius, 2005: 21)

Con esta experiencia de participación territorial, y sobre la base de la Nueva Gestión Territorial Participativa, comienza en el año 2003 un proceso participativo mucho más innovador, incluyente y democrático: el PP, pues las 8 mesas territoriales son informativas y deliberantes, se amplía el espectro de participación no solo a las organizaciones formales, sino también a vecinos y jóvenes no organizados, lo que en definitiva abarca las 32 unidades vecinales¹⁷, es decir, a toda la población de Cerro Navia.

El municipio destinó \$300.000.000 para el PP y lo llevó a cabo de la siguiente manera¹⁸:

¹⁷ “Unidad Vecinal: El territorio, determinado en conformidad con esta ley, en que se subdividen las comunas, para efectos de descentralizar asuntos comunales y promover la participación ciudadana y la gestión comunitaria, y en el cual se constituyen y desarrollan sus funciones las juntas de vecinos”. Título I “disposiciones generales”, artículo 2 de la ley N°19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias (1997).

¹⁸ Plan de trabajo del Presupuesto Participativo de Cerro Navia. Anexo 1. Documento interno de DIDECO. Municipalidad de Cerro Navia, 2005. citado de Ochsenius (2005: 33, 34).

Fases Comunes Fodec / Presupuesto Participativo

1. Reunión con Presidentes de Juntas de Vecinos. La Alcaldesa da a conocer la propuesta de participación ciudadana del año 2004.

2. Presentación de la propuesta de participación ciudadana año 2004 en cada Mesa Territorial. Los Encargados Territoriales procederán a presentar la propuesta de participación ciudadana del año 2004, explicando tanto las modalidades FODEC 2004 y PP 2004-2005.

3. Realización de Diálogos Ciudadanos. Elección de 10 Delegados por cada Unidad Vecinal, los que, junto a los Dirigentes de las Mesas Territoriales, integrarán el Consejo Territorial de Participación Ciudadana, para trabajar el FODEC 2004 y podrán formar parte del Consejo de PP 2004-2005.

4. Constitución de los Consejos Territoriales de Participación Ciudadana y Comisiones de Trabajo. Levantamiento de las ideas de proyectos, para el FODEC 2004 (Ver Subprograma FODEC)

5. Constitución del Consejo Comunal de PP. Finalizada la fase precedente, se procederá a elegir a los representantes de cada territorio para el Consejo Comunal de PP, el que estará constituido por 400 Delegados, 50 por cada territorio. El conjunto de los Delegados conformaran Comisiones de Trabajo, abarcando los cinco temas estratégicos del PLADECO: Participación para el Desarrollo, Fomento Productivo, Salud, Educación y Desarrollo e Infraestructura Urbana. De esta forma, cada Comisión deberá estar constituida por 80 Delegados.

Subprograma Fodec 2004

La ejecución de este subprograma contempla el desarrollo de 5 fases a partir de las cuales se desarrollará la acción conjunta con los Consejos Territoriales de Participación

Ciudadana (CTPC) constituidos en cada uno de los 8 sectores en que se divide la comuna. Las fases mencionadas son las siguientes:

1. Presentación de ideas de Proyectos de CTPC a Municipalidad. Esta fase estará centrada en la comunicación de parte de las CTPC a la Municipalidad en relación a la serie de alternativas elegidas, las cuales deben ser ingresadas con una Acta formal según lo estipulado por las Bases respectivas. En virtud de este documento, la SECPLAC remitirá las alternativas de acuerdo a la especificidad de la materia a cada Unidad Técnica, las que deben revisar los aspectos económicos, técnicos y legales que le otorguen factibilidad o hagan imposible la ejecución de la idea comunicada. Dicha resolución dará origen a un informe técnico formal que desde la Municipalidad será remitido a cada CTPC.

2. Priorización de ideas de proyecto por CTPC y entrega de Acta a la Municipalidad con prioridades para el sondeo de opinión. A partir del insumo técnico entregado por la Municipalidad a cada CTPC, éstas deberán seleccionar las 3 iniciativas técnicamente factibles que serán sometidas al sondeo de opinión o votación por la comunidad y comunicar formalmente dicha resolución (mediante Acta) a la Municipalidad, la que, luego de tomar conocimiento de la selección de las ideas proyecto, procederá a preparar los materiales de difusión respectivos, entre los cuales se encontrarán los documentos para el sondeo de opinión para ser aplicado a los vecinos.

3. Sondeo de opinión por territorio. El proceso de consulta a los vecinos de desarrollará en dos días, siendo la unidad de análisis el predio existente en cada Unidad Vecinal. Durante el primer día se entregará por cada predio un díptico comunicando la selección desarrollada por la CTPC, de modo que se informe a la comunidad de las alternativas que se someterán a su decisión, asimismo se entregarán las cédulas para el sondeo de opinión. Al día siguiente de entregada las cédulas y el díptico, los vecinos

deberán concurrir a los locales, previamente definidos e informados, para proceder a entregar su elección.

4. **Procesamiento de resultados sondeo de opinión.** Realizado el Sondeo de Opinión a la comunidad, se procederá al procesamiento de la información respectiva por parte de funcionarios municipales, siendo los resultados de este proceso el principal insumo para la elaboración de las Actas, la que contendrá las ideas de proyectos elegidas por la comunidad, las que finalmente serán las que asumirá el Municipio con el fin de ejecutarlas, con cargo a inversión real.

5. **Presentación de proyectos a Consejo Municipal.** Una vez finalizado el procesamiento de la información, se elaborará un documento oficial, en el cual se detallará el resultado del sondeo de opinión en cada Territorio. Dicho documento constituirá la base del memorandum a través del cual la Alcaldesa presentará la propuesta de inversión al Consejo Municipal. Luego de la presentación y la aprobación respectiva, la Municipalidad dará inicio al proceso de preparación de la Licitación.

Subprograma Presupuesto Participativo (Ex Focal) 2004-2005

1. **Constitución de Secretaría Técnica Municipal.** Se debe constituir una Secretaría Técnica Municipal para coordinar el trabajo de este subprograma. La Comisión estará compuesta por funcionarios de DIDECO, DAO, DOM, SECPLAC y Tránsito, será coordinada por el Administrador Municipal o quien él designe.

2. **Capacitación de Delegados.** Antes del comienzo del trabajo de comisiones deberá capacitarse a los 400 Delegados. Esta tarea es crucial, puesto que los Delegados deben conocer medianamente lo que es un presupuesto Municipal, su elaboración y su ejecución.

3. Trabajo de Comisiones elaboración de proyecto de Presupuesto. Los 400 Delegados deben integrar y constituir Comisiones de Trabajo, en función de los temas definidos por el Municipio. En general, deberán constituirse cinco Comisiones de Trabajo, compuesta por 80 Delegados. El trabajo incluye la formulación de la propuesta de presupuesto para ser presentada al Consejo Municipal.

4. Votación de Presupuesto. Una vez terminado el trabajo de Comisiones y elaboradas cada una de las propuestas se debe proceder a sancionar el presupuesto que será presentado en el Consejo.

5. Presentación de proyecto de presupuesto al Consejo Municipal. La propuesta elaborada por el cuerpo de Delegados debe ser presentada al Consejo Municipal para su aprobación presupuestaria.

b) San Joaquín¹⁹.

Comienza a forjarse en mayo de 2004 constituyéndose una Secretaria Ejecutiva integrada por el Alcalde, el jefe de gabinete y el director(a) de SECPLA, DIDECO y DAF. Esta secretaria diseña y planifica el proceso del PP. Asimismo este organismo constituye el

a) Equipo Territorial, el cual se compone de 7 equipos de trabajo, cada uno responsable de su territorio; b) Comisión Técnica, integrado por SECPLA, DIDECO, junto con las direcciones de Transito, Obras, Higiene y Medio Ambiente. Estos evalúan la viabilidad técnica y financiera de los proyectos propuestos por la comunidad en los territorios luego de las Asambleas Deliberativas I. y c) 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. (Castillo y Villavicencio, 2005: 18). Cabe destacar que este municipio dispuso de \$103.820.000 para el inicio del PP. En las Asambleas Territoriales Informativas, los vecinos se informan de todo la calendarización del programa, el Plan de Inversión, el reglamento y los criterios generales de asignación de recursos entre las unidades vecinales. Estas se realizaron en los colegios que pertenecen a cada territorio.

Por su parte, en las Asambleas Territoriales Deliberativas, se definen las temáticas de interés territorial y las priorizará según los lineamientos señalados por el Consejo de PP Comunal, este último compuesto por representantes sociales de la comuna, el Alcalde y autoridades municipales, consejeros de cada una de las 7 unidades territoriales

¹⁹ La descripción de la experiencia de PP de esta comuna se basa en el notable trabajo académico de Adolfo Castillo y Hugo Villavicencio (2005) "Hacia una Democracia deliberativa: La experiencia del presupuesto participativo / San Joaquín 2004".

(seleccionados según cantidad de participantes) y concejales. Además se eligen los representantes de la unidad territorial en el Consejo de PP Comunal, la votación de los proyectos y la presentación de los 5 proyectos ganadores de la unidad territorial ante el mismo Consejo. Cabe destacar que 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. En cambio, 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 parecieran 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 PP. 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. (Castillo y Villavicencio, 2005: 20-21).

c) Buin²⁰.

El municipio de esta comuna inicia un proceso de participación ciudadana a través de diferentes programas como el “Buin Piensa y Crea”, “Plebiscito Alto Jahuel”, “Escuelas de Dirigentes”, “Promoción Fosis Municipio”. Con la experiencia ya dada de estas iniciativas, en el año 2003 se le propone al alcalde Angel Bozán (PPD) “la idea de implementar en la comuna un programa de participación social que involucrara a toda la comunidad local en términos de decidir cómo y en qué invertir parte del presupuesto municipal.” (2006: 12)

Dentro de los pasos metodológicos para aplicar el PP en Buin, había que dar un salto cualitativo a la hora de forjar este mecanismo. Es así que el origen del PP pasó por una decisión política, que no solo significa entregar más poder a los vecinos, sino que se debía asignar al presupuesto municipal el carácter de inversión real, para posteriormente, convencer a los 5 concejales (3 concertación y 2 alianza) de la comuna para que aprobaran la propuesta del alcalde Bozán. Respecto a la metodología de trabajo, lo primero recae en la capacidad de distribuir eficazmente los recursos disponibles en el territorio. Por eso, se trabajó en variables poblacionales, pobreza, demográficas, de ruralidad, etc. La primera experiencia de Buin año 2004 contó con una disponibilidad presupuestaria de \$100.000.000 y se parceló el territorio en 6 sectores y, en la actualidad se trabaja en 10. Así comienza la propagación del PP en terreno, utilizando diferentes materiales de difusión. Se utilizó el slogan “Presupuesto Participativo, Yo Opino” y un muñeco para entretener a los niños, mientras se desarrollaba el programa.

²⁰ La descripción de la experiencia de PP de esta comuna se basa en el notable trabajo académico de Juan Salinas (2006) “Presupuesto Participativo al sur de Maipú en Chile. De Porto Alegre a Buin”.

El trabajo en terreno se desarrolló en 3 etapas: 1.) Instalación de Asambleas Constitutivas. Se reconoce en cada sector y dentro de esta se desarrolla la Mesa Local Distrital, apoyada por funcionarios municipales a través de la Secretaría Técnica, donde los vecinos del sector deben nombrar a sus representantes para que guíen el proceso, convocar a las sesiones y presentar las ideas de su sector en la Mesa Comunal. En cada asamblea se explica el programa, su funcionamiento, presentar el reglamento interno, etc., 2.) Asambleas de Trabajo. Aquí se planifican los próximos encuentros y las asambleas tienen como objetivo diagnosticar la realidad de cada sector, formular ideas y elaborarlas en proyectos, los cuales serán sujeto a debate y a sufragio sectorial. Si bien el proceso de elección de los proyectos depende de la capacidad de acuerdo entre los deliberantes, “resulta difícil llegar a la elaboración de los proyectos definitivos que van a ser votados en menos de tres asambleas de este tipo.”(Salinas, 2006: 24), puesto que todo proyecto debe estar respaldado por un informe que ratifique la viabilidad técnica y económica del mismo, y 3.) Votación de Proyectos. Definidos los proyectos de cada sector, se convoca a los vecinos a votar los proyectos en los sectores del territorio comunal.

Tras la aprobación de los proyectos ganadores, comienza el proceso de ejecución de los mismos. En este caso, como los proyectos son de subvención²¹, son los propios vecinos quienes lo implementan acatando las reglas administrativas de la municipalidad.

²¹ Los proyectos de subvención son aquellos donde el municipio entrega la totalidad de los dineros aprobados a la organización social para que esta lo implemente. Aquí la organización debe hacer la rendición de los gastos a la municipalidad. Los proyectos de inversión, son aquellos donde las organizaciones no reciben el dinero del proyecto aprobado, pero es la municipalidad la ejecutora del proyecto en cuestión.

d) La Pintana²²

Comienza a forjarse gracias al programa “Estrategia Participativa de Desarrollo Local”, donde la gestión municipal de esta comuna reconfigura la forma de participación ciudadana, pasando de una informativa o consultiva a una participativa y decidora. Para estimular a las organizaciones pasivas y fortalecer a las activas, el municipio de La Pintana inicia un proceso de diagnósticos en base a entrevistas, encuestas a actores claves de la comuna, con el objeto de conocer con más precisión, la realidad comunal.

“El objetivo general de esta estrategia participativa es el fortalecimiento democrático de las organizaciones sociales, incentivando el desarrollo de una ciudadanía consciente de sus deberes y que ejerce sus derechos a participar en el desarrollo local.” (Iglesias, 2004: 143)

Con los resultados de los diagnósticos ciudadanos, se inicia un proceso participativo en vías de convertirlo en un verdadero PP. Para eso, se subdivide la comuna en cuatro territorios, norponiente, centro, sur y nororiente. En estos, con la participación de la comunidad, se extraen las problemáticas de la comuna y se identifican las causas y responsabilidades de variados actores. Luego se constituyen cuatro mesas territoriales que están integrados por dirigentes sociales y funcionarios municipales. En cada mesa se sesiona semanalmente y la deliberación está condicionada en función de comisiones temáticas como salud, deporte, medioambiente, seguridad ciudadana, espacios públicos.

Los representantes de cada territorio son 12 y son elegidos democráticamente por un año. Con esta estructura metodológica “Cada Mesa cuenta con su propia misión, objetivos

²² La descripción de la experiencia de PP de esta comuna se basa en el notable trabajo académico de Diego Iglesias “Presupuestos Participativos Comuna de La Pintana”. En Presupuestos Participativos. Construyendo Gobierno Local (2004).

y proyectos, definidos a partir de su propia dinámica y de los elementos surgidos en los respectivos autodiagnósticos participativos”. (Iglesias, 2004: 144)

Finalmente, a modo de realizar un análisis concluyente de estas experiencias chilenas de PP, para Egon Montecinos (2006) las experiencias chilenas de PP, la definición de las prioridades “es realizada por ciudadanos sin necesidad de ejercer cargos dirigenciales. En todos los casos, la prioridad de necesidades se realiza a través de votaciones que se ejecutan al momento de realizar la gran asamblea comunal, la cual es precedida por un promedio mínimo de tres asambleas territoriales de carácter deliberativo. En ellas se jerarquizan necesidades y se convoca a todos los representantes y ciudadanos de los territorios. La votación sobre proyectos se realiza en las asambleas deliberativas, a través de votaciones secretas o a mano alzada (...). Como consecuencia, en los presupuestos participativos la participación ciudadana se instaló en el diagnóstico, definición de proyectos y, bajo distintas modalidades e intensidades, en la fiscalización de los proyectos locales.” (Montecinos, 2006: 200).

Capítulo III

Marco metodológico

1. Dispositivo de investigación

Esta tesis opta por el método comparado de “n” pequeño buscando respuesta a la presencia de “y” (PP) en un caso de estudio y la no presencia de “y” en otro. La idea, por tanto, consiste en preguntar por qué el PP se da en una comuna y no en otra que tiene similares características en los ámbitos político, social y económico. Desde esta perspectiva, es del todo relevante conocer los determinantes precisos que dan cuenta de la implementación de los PP en Chile. En tal sentido, la variable dependiente es dicotómica. Asume el valor de “1” cuando se constata la presencia de PP, y de 0 cuando sucede el evento contrario. Las variables independientes están en la tabla 1 donde se muestran los determinantes políticos, sociales y económicos. La idea, por tanto, será encontrar el factor causal que da cuenta de la implementación del PP en una comuna con similares características a otra en que el PP aún no se aplica.

El método comparado se conjuga con un process tracing desde la lógica del caso. Es decir, considerando a Cerro Navia como caso de estudio, se trazan todos los antecedentes que permiten comprender la aplicación del PP. Como los datos disponibles no señalan mayores diferencias entre esta comuna y otras donde no se han implementado los PP, se hace necesario efectuar rondas de entrevistas a informantes clave de ambas comunas, a fin de conocer más precisamente por qué se decide implementar o no los PP durante la administración de alcaldes consolidados.

2. Hipótesis

Si bien el estudio considera un “n” pequeño sobre el que no es posible establecer generalizaciones razonables, es posible hipotetizar lo siguiente:

1-. La aplicación de un PP se explica en gran medida por la militancia del alcalde. Es decir, cuando éste pertenece a la Concertación, se incrementan las probabilidades de implementar los PP.

2-. De igual forma, tal implementación se ve explicada por el número de concejales que pertenecen a la coalición o partido del alcalde. Así, mientras mayor sea el apoyo del alcalde en el concejo comunal, mayores probabilidades tendrá éste de aplicar presupuesto participativo.

3-. A nivel socioeconómico, las probabilidades de implementar un PP se incrementan cuando la comuna manifiesta un ingreso municipal alto, cuando cuenta con un mayor número de población comunal, de electores, de organizaciones comunitarias con personalidad jurídica vigente y con índices de pobreza que rebasan la media nacional.

Estas hipótesis pueden ser testeadas mediante el estudio comparado que acá se ofrece. No obstante, es importante señalar que pueden ser respondidas mediante el análisis general de la información disponible. Por ejemplo, para la primera hipótesis, resulta lógico que las probabilidades de implementar PP aumenten si el alcalde es de la Concertación. La diferencia radica en qué entienden los actores por PP. Como se verá más abajo, los entrevistados de derecha asumen que muchos de sus alcaldes implementan PP, pero no lo hacen bajo esta nomenclatura producto de que es una política ligada preferentemente a partidos de izquierda. Entonces, si bien algunas de estas hipótesis pueden responderse en sí mismas resultando casi obvias en términos de resultados, las entrevistas cuestionan que sólo los alcaldes concertacionistas apliquen PP.

Tabla N° 1**COMPARACION VARIABLES POLITICAS, ECONOMICAS Y SOCIALES**

AÑO 2003	CERRO NAVIA	PEDRO AGUIRRE CERDA
Partido Político Alcalde(sa)	PPD (asume el año 1996)	PPD (asume el año 1996)
Períodos de Reelección	2 períodos 2000 – 2004 2004 – 2008	2 períodos 2000 – 2004 2004 – 2008
N° de concejales de la comuna	7 concejales	7 concejales
N° de concejales de la coalición	4 concejales 2 DC 2 PPD	3 concejales 2 DC 1 PS
N° de concejales del partido	2	0
N° Electores	76.021	71.571
Ingreso Municipal M\$	7.762.609	5.977.862
Población Comunal Estimada por el INE	147.435	109.510
% Pobreza CASEN	23,9	15,6
N° total de org. comunitarias con pers. jurídica vigente	609	494

Fuente: Datos obtenidos del sitio www.elecciones.gov.cl, www.sinim.cl y www.servel.cl

Tabla N° 2**EXPERIENCIAS DE PP EN MUNICIPIOS DE LA REGION METROPOLITANA
PERIODO 2000 - 2004**

	CERRO NAVIA	PEDRO AGUIRRE CERDA	BUIN	SAN JOAQUIN	LA PINTANA
Partido Político	PPD	PPD	PPD	PPD	PPD
Periodo como Concejal	1992 – 1996	1992 – 1996			
Electo como Alcalde(sa)	1996	1996	1994 – 1996 (2do periodo)	1992	1992
Periodos	1996 – 2000 2000 – 2004	1996 – 2000 2000 – 2004	1994 – 1996 1996 – 2000 2000 – 2004	1992 – 1996 1996 – 2000 2000 – 2004	1992 – 1996 1996 – 2000 2000 – 2004
Composición Concejo Municipal	7 concejales	7 concejales	5 concejales	5 concejales	5 concejales
N° Concejales de la Coalición	(4) 2 DC 2 PPD	(3) 2 DC 1 PS	(3) 1 PS 1 PRSD 1DC	(4) 2 DC 1 PS 1 PPD	(4) 1 DC 2 PS 1 PPD
N° de Concejales del Partido	2	0	0	1	1
N° Concejales de la Oposición	(3) 2 RN 1 UDI	(4) 2 RN 2 PC	(2) 1 RN 1 UDI	(1) 1 UDI	(1) 1 RN
Aplicación PP	SI	NO	SI	SI	SI
Año aplicación PP	2003	NO	2004	2004	2004
Disponibilidad de recursos	\$300.000.000	0	\$100.000.000	\$103.820.000	\$60.000.000

Fuente: Datos obtenidos del sitio www.elecciones.gov.cl

3. Metodología, método, técnicas y justificación

Este estudio se realizará en base al enfoque cualitativo y el método a utilizar será el método comparativo. Por ello, esta investigación continuará con estas lógicas, ya que esta metodología produce datos descriptivos, es decir, “este tipo de trabajo se centra generalmente en un caso o en un reducido número de ellos; se sirve de entrevistas en profundidad o de análisis detallados de materiales históricos; utiliza un método discursivo e intenta estudiar de forma global o exhaustiva un acontecimiento o unidad. Los cualitativistas, aunque solo tengan un pequeño número de casos, suelen sacar a la luz en sus estudios una gran cantidad de información” (King, Keohane y Verba: 2000, 15). Como definición, Lijphart señala que este método se caracteriza por “el análisis de un número reducido de casos, de dos a menos de veinte”, es decir muchas variables con un N pequeño. (Collier, 1991: 53). El problema intrínseco que tiene este método es su “débil capacidad de confrontar explicaciones alternativas; en especial el problema de «muchas variables, pocos casos»” (1991: 54). Si bien este método “(...) aunque tenga el problema de disponer de más variables que casos, permite la posibilidad de proceder a análisis sistemático, que, si se utiliza adecuadamente, aporta una contribución a la confrontación entre explicaciones alternativas” (1991: 56). Por otra parte, aunque su aplicación “obliga a recurrir a datos con condiciones más severas que en el estudio de caso” (1991: 56), y “dada la inevitable escasez de tiempo, energía y recursos financieros, el análisis intensivo de pocos casos puede ser más prometedor que un análisis superficial estadístico de muchos casos.” (1991: 54).

Para Collier, Lijphart valora el método comparativo en tres vertientes — experimental, estadístico y estudio de caso—, en función de dos criterios: a) en qué medida

permiten poner a prueba una teoría mediante la confrontación entre explicaciones rivales y, b) la dificultad de conseguir los datos necesarios para emplear cada uno de los métodos. (1991: 53). Como esta investigación se basará en un caso de estudio, el autor señala que el método del estudio de caso “tiene el gran mérito de permitir al estudioso con poco tiempo y con recursos modestos analizar con atención por lo menos un caso”. Aunque hoy se considere “inadecuada” por remitirse solo a la carencia de recursos, lo que ha permitido reafirmar la importancia de este tipo de estudio caso es “en la verificación y en la construcción de las teorías proporcionado un excelente examen de los distintos modos en que se pueden ubicarse los estudios de caso en una perspectiva comparativa.” (1991: 55, 56).

En cuanto a la evolución e innovación del método comparativo con un N pequeño, se puede destacar los aportes de Skocpol y Samers (1980) referente a su ampliación en los criterios de evolución. Los tres enfoques de análisis —generar y controlar hipótesis, demostración paralela de la teoría e interpretar el contraste de los contextos—, los aúnan en el ciclo de la investigación, donde la génesis de éste se justifica “porque la debilidad inherente a cualquier enfoque puede ser un estímulo para recurrir a otros enfoques”. (1991: 58). Verba (1967), en tanto, aporta que la complejidad de las hipótesis y su forma de verificarlas no serán efectivas, sino mediante un conocimiento profundo de los casos. Además plantea recurrir a estudios dirigidos en sentido configurativo disciplinado, puesto que “vincula la orientación al control sistemático de las hipótesis y a la construcción de la teoría”. (1991: 59).

Asimismo, continuando con la evolución del N pequeño, señalado por Collier, a través de los aportes de Giovanni Sartori, Clifford Geertz, Almond y Genco, es imposible no poder mencionar la significativa contribución del método comparativo de Charles Ragin,

quien “(...) explora otro aspecto de estos intereses en su análisis de la orientación «holística» que define como la investigación «orientada al caso» y de los complejos problemas de la «causalidad coyuntural» —es decir, de los modelos causales que varían según el contexto— a los que son bastante más sensibles los estudiosos orientados a un enfoque configurativo” (1991: 61). Finalmente, Collier aduce que “estos estudios han puesto de manifiesto que una investigación efectivamente comparativa puede ser sensible a la diversidad de contexto y que la comparación sistemática de pocos casos puede producir buenos resultados” (1994: 62).

En directa relación con el argumento anterior, y como esta investigación utiliza un número pequeño de casos y además que en sus variables se reflejan similares características (ver en tabla 1 y tabla 2), para la comprobación de las hipótesis se utilizará el **método indirecto de la diferencia** utilizado por Charles Ragin, ya que la manera de análisis de este método “consiste en comparar diversos casos en los que el fenómeno que nos interesa ocurre y en los que el mismo no ocurre. Esta comparación permite localizar aquellas características que son comunes a la producción de tal fenómeno” (Llamazares, 1995: 283, 284).

“Charles Ragin (1987) ha mostrado la utilidad de la aplicación de las reglas derivadas del álgebra booleana para desarrollar análisis comparativos ajustados al denominado método indirecto de la diferencia. A diferencia de los estadísticos, estos análisis pueden afrontar situaciones en las que los casos son escasos y en las que se estipulan relaciones causales múltiples y complejas entre las variables independientes. Al mismo tiempo, estas técnicas hacen posible presentar las variables seleccionadas con un grado suficiente de simplicidad analítica. El análisis booleano toma en cuenta todas las combinaciones de aquellos fenómenos que, en los casos a analizar, se estipulan como

relevantes en la determinación de la presencia o ausencia de un resultado. En principio, tanto las variables dependientes como la independiente son dicotómicas (están presentes o ausentes).” (Llamazares, 1995: 285).

Con este análisis, “(...) una técnica comparativa capaz de integrar todos los casos relevantes en este terreno, se presente o no la variable dependiente, permite evitar generalizaciones causales espúreas y, al mismo tiempo, mostrar cuales combinaciones singulares de factores han llevado a la producción del fenómeno en cuestión. Se comprende igualmente que este último tipo de método comparativo sea más útil para la determinación de las distintas constelaciones de factores que han llevado a la producción o ausencia de un determinado fenómeno en cada uno de los casos que para la elaboración de generalizaciones causales sobre la relación universal entre variables específicas”. (Llamazares, 1995: 284, 285).

Con los datos, se contrastan las variables políticas, económicas y sociales de la comuna de Cerro Navia y de PAC descritos en la tabla 1, y en la tabla 2 se demuestra que en la primera comuna se da la presencia del fenómeno en cuestión (aplicación del PP / valor 1), mientras que en la segunda comuna no se da la presencia del fenómeno (no aplicación del PP / valor 0). Es por ello que se ha puesto como objetivo investigar estos dos casos, en los cuales, siendo ambas de similares características, el PP se presenta en Cerro Navia y en PAC se ausenta.

Para ser más precisos en la diferenciación de nuestros casos, utilizaremos la teoría de Benjamín Goldfrank (2006: 7), quien sintetiza los factores relevantes que potencialmente facilitan la implementación exitosa del PP. Nos basaremos en estos para comprobar si algún factor de estos fue determinante para explicar la aplicación de PP en un caso y la no aplicación de PP en otro.

Condiciones previas.

A. Voluntad política: el partido involucrado y, en especial, el alcalde y los oficiales encargados de llevar a cabo el pp deben estar comprometidos ideológicamente con la apertura de canales que permitan la participación ciudadana con miras a compartir la toma de decisiones.

B. Capital social: la comunidad local debe tener asociaciones civiles, preferiblemente dispuestas a participar en los asuntos municipales.

C. Personal competente: la administración municipal debe contar con empleados técnicamente calificados.

D. Tamaño reducido: el municipio, o al menos el distrito usado para la toma de decisiones, no debe ser tan grande que desaliente la acción colectiva.

E. Recursos suficientes: los gobiernos municipales deben contar con los fondos suficientes para la ejecución de proyectos públicos y programas sociales.

F. Plataforma legal: las leyes existentes deben permitir y preferiblemente incentivar la participación ciudadana en cuanto a las decisiones presupuestarias.

G. Descentralización política: los alcaldes y concejales deben haber sido electos por medio de procesos democráticos.

Es por esta razón que Goldfrank, ratifica estas condiciones aduciendo que “El éxito está correlacionado con varios factores en diferentes combinaciones: el alcalde está especialmente comprometido con el proceso por razones ideológicas, la oposición de la elite política es débil, hay organizaciones de ayuda que brindan apoyo financiero o técnico al municipio que tiene recursos suficientes para hacer inversiones significativas, y hay una

tradición de colaboración entre las asociaciones civiles que no ha sido destruida por clientelismo o guerras civiles”. (Goldfrank, 2006: 26)

Al preguntarnos los determinantes que explican la aplicación de PP en la comuna de Cerro Navia y la no aplicación en la comuna de PAC, cabe analizar la relación de la literatura con los datos vistos anteriormente para explicar que el PP se da por: 1.- la voluntad política, donde la primera autoridad ha sido el/la impulsor(a) del PP, lo que se desprende que su aplicación esta totalmente ligado con su concepción ideológica, (la militancia en el PPD); 2.- el capital social, donde debe existir la colaboración de las organizaciones civiles en las temáticas del municipio, (organizaciones comunitarias con personalidad jurídica); 3.- el tamaño reducido, donde la toma de decisiones se hace más fácil en territorios no sobrepoblados, (Nº Electores, Población Comunal INE); 4.- recursos suficientes, los fondos municipales disponibles para el financiamiento de los proyectos (ingreso municipal) y 5.- descentralización política, donde el alcalde y los concejales fueron elegidos vía elección democrática. (variables políticas).

Con el fin de contrastar los casos, alcanzar coherencia con mis objetivos y comprobar las hipótesis, utilizaré en esta investigación como la técnica de recolección de datos más adecuada la entrevista semi estructurada. Se pretende entrevistar a 8 personeros claves de la aplicación del PP.

Se entrevistará al Sr. Juan Saavedra, alcalde de la comuna de PAC. Para justificar lo señalado, y como se sostuvo anteriormente en esta investigación, en la literatura del PP se aduce a que son las primeras autoridades comunales las que impulsan el PP en la comuna que representan y administran, es decir, el producto del PP es de carácter endógeno. Pero en esta comuna es relevante entrevistar a este alcalde para saber de sus palabras porque no ha implementado PP.

Se entrevistará a las personas que actualmente son (o fueron) directores de Desarrollo Comunitario, tanto de de la comuna de Cerro Navia como de la comuna de PAC. Se justifican estas entrevistas puesto que por esencia es en esta dirección municipal la que trabaja directamente con las organizaciones sociales y vecinos de la comuna y, además, es el órgano político que encabeza la aplicación del PP. Según Ochsenius, “(...)la actividad predominante de los dirigentes vecinales es, de lejos, concurrir al municipio, especialmente a la DIDECO, en busca de respuestas a sus diferentes problemas, sin que ocurra lo mismo con otras instancias de los otros niveles del estado(...)”. (Ochsenius, 2005: 13)

Se entrevistará al concejal en ejercicio de PAC que haya asumido su cargo en el año 2000 y que pertenezca a un partido de la coalición del alcalde. Se justifica esta entrevista para conocer si este fue un factor determinante a la hora de aprobar o rechazar la aplicación del PP.

Se entrevistarán a dos concejales en ejercicio (uno de Cerro Navia y uno de PAC) que hayan asumido su cargo en el año 2000 y que pertenezcan a los partidos de oposición del alcalde. Se justifican estas entrevistas para conocer si ellos fueron un factor determinante a la hora de aprobar o rechazar la aplicación del PP.

Además se utilizarán datos secundarios (documentos municipales como ordenanza municipal, reglamento interno del PP, material de difusión, etc.) para respaldar la respuesta de las entrevistas y la fiabilidad de las conclusiones finales. Finalmente, y en relación a esto, se pretende describir el rol que cumplieron estos actores en torno a la aplicación del PP, ya que con el carácter cualitativo-comparativa de la investigación, es donde resulta trascendente dar cuenta de cómo enfrentaron la presencia de un determinado fenómeno, como es en éste caso el PP.

Capítulo IV

1. Descripción, análisis de casos y resultados.

En este capítulo se evalúan las hipótesis presentadas de acuerdo a las seis entrevistas a informantes calificados provenientes tanto de Cerro Navia como de PAC. El objetivo, entonces, consistirá en contrastar si, en efecto, existen variables políticas, económicas y sociales que explican la aplicación de PP en un caso y no en otro. Para ello, se efectuaron las entrevistas señaladas que se reproducen en el anexo. Las preguntas buscaron encontrar el o los factores causales que están explicando la implementación o no de los PP.

PP e ideología progresista.

Respecto a la primera hipótesis, los resultados indican que, en efecto, los alcaldes de la Concertación tendrán mayor probabilidad de implementar los PP. Esto no resulta para nada novedoso si se considera que todos los alcaldes que han llevado a cabo un PP pertenecen al eje PS-PPD. Sin embargo, las entrevistas muestran que esto está lejos de ser una casualidad. Es más, hay factores ideológicos y de alineamiento político que influyen decisivamente sobre la implementación de los PP. Como esta política nació al alero de un partido de izquierda (el Partido de los Trabajadores de Brasil), la derecha chilena ha sido estrictamente renuente a su implementación. En otras palabras, PP es una marca más asociada a la izquierda que a la derecha. A pesar de que Lavín implementó consultas ciudadanas, éstas se encuentran muy distantes del un PP real, donde la participación es organizada y la decisión de la gente tiene efectos concretos (vinculantes) sobre las políticas públicas.

Así lo ratifica el argumento de Egon Montecinos (2006), quien aduce que dentro de los factores que explican la participación en los PP es su carácter endógeno, es decir, esta iniciativa proviene del municipio y el alcalde es el principal impulsor para su aplicación. En Cerro Navia se da de esta manera, son las autoridades del municipio quienes lo plantean, específicamente la primera autoridad comunal. El concejal UDI de esta comuna, René Solano afirma este argumento señalando que *“En principio esto provino, a pesar de que ya conocíamos de proyectos participativos y de otro tipo de presupuesto que subsidiaban la acción de muchas personas, de la alcaldesa. Nos propuso y nos pareció bien implementarlo”*. En este sentido, el impulso que le entrega el alcalde a esta iniciativa debe concebirse como la voluntad política que éste tiene para aplicar un PP en su administración municipal. Lo que apunta Goldfrank, en los factores previos para explicar el éxito de un PP, sosteniendo que el partido y el alcalde debe estar comprometido ideológicamente con la participación ciudadana, cuestión reafirmada en los casos chilenos por Montecinos (2006) quien aduce que una de las causas que explica el origen del PP es la militancia política del alcalde: “El origen por iniciativa de los alcaldes de Buin, Negrete, San Joaquín y Cerro Navia se puede explicar por su militancia política. Estos alcaldes vinculados al Partido Socialista (PS) y al Partido por la Democracia (PPD) habían participado previamente en capacitaciones sobre presupuestos participativos, ofrecida por sus partidos políticos o por fundaciones sin fines de lucro vinculadas a la Concertación de Partidos por la Democracia, y en específico a la corriente más progresista de esta coalición”. (Montecinos, 2006: 201).

Zabrina Pérez, ex–directora de desarrollo comunitario de la municipalidad de Cerro Navia ratifica lo anterior argumentando que el PP *“es una estrategia destinada hacia ellos, hacia los alcaldes progresistas de la Concertación, y que la Cristina lo tiró primero. Pero esto es una estrategia que estaba destinada a todos los municipios más progresistas del*

país. Y viene de la Friedrich (Fundación Friedrich Ebert Stiftung, FES), de una organización alemana que esta detrás y que ha estado asesorando por años estos encuentros y la que financió el encuentro de los alcaldes progresistas en Uruguay a principios del año 2003 y de ahí nace todo esto”.

Lo paradójico es que en la variable independiente, el caso de PAC, el alcalde PPD Juan Saavedra que no ha aplicado PP, reafirma la relación que existe entre el PP con los alcaldes de su mismo partido sosteniendo que la aplicación de este *“lo han hecho con buena intención, han sacado bien la experiencia brasileña, han trabajado con la Fundación Ebert (Fundación Friedrich Ebert Stiftung, FES) en esto que incentivó bastante, yo siempre escuche y me informé, pero si yo no tengo realmente una cantidad de dinero de inversión propia que yo vaya a hacer, prefiero escuchar a los dirigentes sociales que me digan queremos una nueva escuela, un nuevo consultorio, y yo jugarme frente al gobierno respecto a esas inversiones que son muy superiores incluso a nuestro presupuesto comunal”*. Al ser consultado el porqué no ha aplicado PP en PAC, siendo que otros alcaldes de su mismo partido, incluyendo a Cerro Navia, lo han hecho, el alcalde Juan Saavedra señala que el municipio no tiene fondos propios para aplicarlo. No lo ha hecho, *“Porque no tengo plata para poner en la mesa y me parece que cualquier cantidad de dinero que pusiera era irrelevante respecto a lo que significa los PP. Si nosotros pusiéramos sobre la mesa más del 25% de nuestro presupuesto municipal, yo ahí diría que es participativo, sino no es PP. Es solo una centésima parte del presupuesto que yo le digo repártansela y eso, considero yo, que es un engaño entre nosotros mismos”*.

Lo mismo señala, respondiendo de una forma más técnica, el director de desarrollo comunitario de PAC, Fabián Moreira. *“Lo que pasa es que PAC, es una localidad a la cual yo tengo algunos recelos en términos de presupuesto, porque nosotros no tenemos*

presupuesto de inversión real, de manera de que no hay ítem, de manera que es muy difícil que la gente pueda participar sobre la base de proyectos que solo dependen de postulación e inversión externa.”.

Con éstos argumentos es posible verificar que, la aplicación del PP en Cerro Navia se explica mayormente por la voluntad política que ejerció la alcaldesa Cristina Girardi y que no necesariamente se debe relacionar sólo con que esta política de participación esté ligada ideológicamente con el PPD, por los 12 años que lleva ejerciendo el poder o por contar con una mayoría política en el concejo municipal, porque en el caso de PAC, siendo que se dan estas condiciones, aún no se ha aplicado PP. Saavedra lleva los mismos periodos de alcalde y aunque en el periodo 2000-2004 no contaba con mayoría en el concejo municipal, los concejales siempre estarán predispuestos a aprobar una política que potencie la participación comunitaria en las gestiones comunales. Entonces, para esta primera hipótesis, se concluye que para aplicar un PP no es necesario que un alcalde cuente con esas ventajas políticas, sólo se necesita voluntad política.

Si bien Zabrina Pérez señala que fue la alcaldesa Girardi quien impulsó el PP y lo aplicó con el apoyo de todos los concejales del concejo municipal, la aplicación de esta iniciativa se justifica con la gestión cercana que Girardi ha impuesto en esta comuna. *“Yo creo que a diferencia de muchos alcaldes, ella hace propaganda todos los días, ella está en terreno todos los días, y escucha a la gente y tiene una visión de participación distinta, en la medida que da herramientas para que la comunidad participe”.*

Por eso, la voluntad política a la que apunta este estudio se concibe por el hecho de que la primera autoridad comunal debe ser una persona cercana a la comunidad, —no interpretar como carisma—, sino que el éxito de una gestión municipal parte de la base de un alcalde que está en terreno resolviendo los problemas comunales. Un alcalde

propositivo, estimula a la gente a involucrarse en los temas que atañen a la comunidad y, es aquí, donde comienza a forjarse la participación. Por eso, en Cerro Navia la voluntad política se grafica no solo por la cercanía de la alcaldesa, también porque las autoridades políticas del municipio, específicamente funcionarios municipales, antes de aplicar el PP, se preocuparon por conocer este tipo de participación ciudadana, para luego capacitarse en el tema de PP a través de cursos y seminarios de orden académico (Fundación FES y ONG's) con el fin de poder aplicarlo con éxito en Cerro Navia.

Sólo cabe hacer una salvedad de la relación PP/Progresismo, la que se manifiesta más cuando se le compara con las gestiones municipales de la Alianza por Chile, especialmente con las administraciones UDI. Señalo esto ya que al ser consultados los concejales UDI René Solano de Cerro Navia y Eduardo Pastene de PAC, respecto a que si el PP es más cercano a la ideología de izquierda y que por eso se aplica en municipios de la Concertación, ambos coinciden que el PP no se origina ni es exclusivo de la izquierda, las gestiones PPD sólo copiaron el nombre a la experiencia brasileña. Solano y Pastene aducen que existen municipios UDI que han aplicado PP, pero de diferente metodología y con otro nombre, ejemplificando a Recoleta y Huechuraba. Se da, pero en menor grado que en las gestiones PPD. El concejal Pastene reafirma lo anterior señalando que los PP *“(...) si se han hecho, en este minuto me salta Lavín, Carolina Plaza en Huechuraba, Gonzalo Cornejo en Recoleta, Mario Olavaría en Colina por la gestión que conozco de ellos, a lo mejor el PP no está definido como tal, pero en la práctica efectivamente sí, si tu vas a la calle y le preguntas a los vecinos cuales son los problemas que tienen, eso a la larga te obliga que el presupuesto vaya en función de aquello, por lo mismo se está yendo por la misma senda. Hay muy pocas cosas que son monopolio de los sectores políticos. En este*

país, el tema comunal esta cruzado transversalmente. Tenemos alcaldes de derecha que han hecho cosas de izquierda y viceversa. La misma Fundación Jaime Guzmán tiene un proyecto de modelos de buenas prácticas municipales, donde se sacan ejemplos de todas las comunas del país y del extranjero y eso lo pueden copiar los alcaldes. Pero esto lo puede hacer desde un UDI hasta un comunista, porque tú no puedes manejar una comuna sin saber el pensamiento de la gente”.

Mientras que el concejal René Solano de Cerro Navia señala que si bien “No estoy interiorizado en otras comunas, no se si Cornejo, la Carolina Plaza, pero yo se que ellos hacen participar mucho a la gente, de hecho la UDI tiene un poder poblacional extraordinario y eso se gana con voluntad, carisma y ayudas sociales. Pero no creo que esto no sea propiedad de la izquierda, porque hay diferentes PP con otros nombres como ‘Ayuda a la Comunidad’, ‘Juntémonos Todos’, etc. Solo le pusieron el nombre al PP. No es propiedad de ellos, pero si tuvieron contacto con Brasil”.

Aquí si se da la condición de que el PP está totalmente ligado con el progresismo de la Concertación, ya que si bien estos concejales señalan que el PP se da en estas comunas (Huechuraba y Recoleta), pero en menor medida, la diferenciación pasa por el hecho de que ellos interpretan el PP solo como consulta y no como un proceso que empodera a la gente para que ella sea quien decida el destino de los recursos municipales. Es por esta razón, que los alcaldes de la UDI no patentan el concepto PP en sus políticas de intervención comunitaria, puesto que el hecho de traspasar poder a la gente les genera conflicto interno. Por sus principios ideológicos, ellos abogan por mantener el *statu quo*, y la participación puede desestabilizar el orden imperante. Tampoco se debe confundir el hecho de que los municipios UDI bien evaluados estarían aplicando un PP. Tal vez estos concejales hacen esa relación, puesto que hace dos años estos municipios eran los mejores evaluados por la

ciudadanía. Lo que si valora este estudio de estos dos municipios es que, según la opinión de estos concejales, estarían aplicando políticas que potencien la participación ciudadana, es decir, estos ediles UDI han tenido la voluntad política para adoptar estas estrategias participativas, independiente de la cantidad de organizaciones sociales, nivel de pobreza o disponibilidad de recursos que tenga.

Entonces, volviendo a la comparación entre Cerro Navia y PAC, el PP pasa mayormente por la voluntad del alcalde de incentivar la participación ciudadana. Es decir, si hay voluntad política del alcalde, habrá PP.

Es en este argumento donde se marca una diferencia fundamental comparando el caso de Cerro Navia con el caso de PAC. Es posible desprender que en PAC no se aplicó PP porque el alcalde Saavedra no tenía recursos disponibles, sino porque no era cercano a la comunidad y porque existía en el municipio de esta comuna poco conocimiento académico del origen y aplicación del PP, es decir no tuvo la voluntad política para plantearlo y aplicarlo. A continuación se reafirma este argumento.

El concejal UDI de PAC, Eduardo Pastene, en función de estos argumentos, refuta la explicación de que el PP no se ha aplicado porque el municipio no tiene recursos, sino por falta de voluntad política y de conocimiento del PP. *“Sabes lo que pasa, básicamente, pasa por cuál es la política de la municipalidad respecto de la gestión que se va a realizar y eso tiene mucho que ver con quién encabeza la municipalidad, aquí quien decide en concreto es el alcalde y si tiene intereses por un lado, se va a ir por ese lado. Desafortunadamente en PAC la participación de ese tipo no se da. Nosotros tenemos falencias en la constitución del consejo económico social (CESCO) que no se ha podido*

nunca implementar en PAC porque hay una desmotivación de las organizaciones y dirigentes sociales, y no hay compromiso de la administración municipal de incentivarla.”

Luego apunta responsabilidad a las autoridades políticas del municipio la no aplicación del PP. *“Pasa por un estilo de gestión, con todo el respeto que le tengo a Saavedra el ha sido un alcalde ausente en terreno y eso refleja un estilo de gestión que puede ser malo o bueno, no lo califico, pero es parte de hacer las cosas aquí.”* Reafirmando lo anterior, concluye que *“Aquí de una y otra forma y hago crítica no solamente al alcalde, sino a los directores municipales de que no han tenido la voluntad o la capacidad intelectual para plantear estos temas, sino estaríamos con ese tipo de presupuestos y haciendo participar realmente a la comunidad en un montón de cosas.”*

Más explícito es el concejal PS Juan Lemuñir señalando que no hay interés y conocimiento del PP *“No hay un atractivo de parte nuestra para que la gente se motive y que pueda participar de proyectos distintos a los que estamos acostumbrados a ver. Eso obedece a la ignorancia del alcalde, a la desidia y a la falta de interés y escapa a la voluntad política, yo creo que es un tema de capacidad porque a quien beneficia este tipo de cosas, al alcalde, entonces es una mezcla de ignorancia y de desidia política.”* *“No hay interés por el tema, por lo tanto la voluntad viene después, primero tiene que haber un interés, tiene que conocer (...)”*

Al preguntarle por el hecho de que PAC no ha aplicado PP por no contar con recursos disponibles, Lemuñir señala enérgicamente que *“esta comuna tiene recursos económicos, si yo todos los días durante 3 años me mediqué a hacer viajes a fuera de Santiago con los Clubes de Adulto Mayor es porque derechamente existía una intención de manipular ese voto cautivo, porque nuestra comuna es mayor, nuestra votación es adulta y adulto-mayor y adulto joven y los jóvenes no están adscritos a la comuna, por eso bajamos*

de 8 a 6 concejales. Entonces lo que hace es que exista un pleno desconocimiento de esto y una falta de motivación interna”.

Concluyendo, reafirma lo anterior haciendo una acusación. “Hace dos años atrás, hicieron un viaje a Argentina con funcionarios amigos que eran lo que iban a sustentar la campaña a alcalde de Fabián Moreira, se gastaron \$30 millones. Entonces, yo alegué mucho porque en esta comuna no hay ramplas para minusválidos, no se les regala camiseta a los clubes deportivos, no hay ningún tipo de incentivo, pero sin embargo, siempre se aducía que esta comuna es pobre, cuestión que es cierta, hay una pobreza económica, pero también hay una pobreza intelectual terrible, no invertir en la gente, no sacarla de la depresión colectiva en la que esta la gente producto de que no se abran ventanas, a mi me parece que si se planteó como excusa, me parece muy poco válida.”

Equilibrios políticos.

La segunda hipótesis, la implementación del PP se explica por el número de concejales que pertenecen a la coalición o partido del alcalde, en este estudio no se valida como tal, puesto que tanto en Cerro Navia como en PAC los alcaldes de turno siempre contaron con el apoyo de todos los concejales, siendo estos de la Concertación, de la Alianza por Chile o de la Izquierda Extraparlamentaria. Más allá de que los 3 concejales entrevistados argumentan que votan a favor por el bien superior de la comuna, el no rechazo al PP se explica por el hecho de que políticamente a los concejales no les conviene oponerse a iniciativas que impulsan la participación ciudadana, puesto que no solo le dan réditos electorales y más cercanía con la comunidad. Hay que considerar que las sesiones ordinarias donde se reúnen las autoridades políticas para aprobar o rechazar temas comunales, son públicas y quedan registradas en el acta del concejo municipal, que cualquier vecino puede participar y solicitar, respectivamente.

Además, no necesariamente, los concejales que pertenecen a los partidos del bloque oficialista apoyarán incondicionalmente la gestión de un alcalde de la Concertación. La evidencia se hace patente en la comuna de PAC donde el concejal PS, a pesar de que estaría dispuesto a apoyar un PP en esta comuna, no escatimó en duras críticas contra la gestión del alcalde PPD Juan Saavedra, señalando que los dineros destinados para invertir en organizaciones sociales, se han gastado para fines personales y políticos. Entonces, el origen elemental de un PP pasa primeramente, como se sostuvo en la hipótesis anterior, por la voluntad política que tenga la autoridad.

Aunque en Cerro Navia la alcaldesa Girardi en el periodo 2000-2004 tenía mayoría en el concejo municipal, este no fue un factor decisivo para explicar la aplicación del PP. Consultada por si la composición política del concejo municipal determina la aplicación de un PP, Zabrina Pérez señala que *“Uno debería decir que si, pero en el caso de Cerro Navia, que es bastante especial, no es así. Porque se da una relación particular con los sectores de oposición. Más bien hay una relación de colaboración y participación y en el caso del PP es solamente a ellos demostrarles que efectivamente ellos también tienen una participación en el proceso y, por lo tanto, después se ven los resultados en los votos. Si ellos participan más en los diálogos ciudadanos, van tener mayor reconocimiento de la ciudadanía.”*

El concejal UDI de Cerro Navia, René Solano comparte el argumento anterior señalando que *“Se puede dar en algunos eventos, pero no en los PP. Aquí existe un consenso que había que otorgarse, y es eso lo que hay que hacer. (...) Aquí, seamos de oposición o de gobierno, si la cosa es para desarrollar la comuna y para en beneficio de las personas, estamos de acuerdo.”*

Lo mismo piensa el concejal UDI de PAC Eduardo Pastene, señalando que *“Si tú me preguntaras que en algún minuto se presentó la posibilidad de hacer un experimento como este, nunca se hizo, nunca se planteó siquiera la idea, por tanto, no pasa por un tema político. Si fuera por un tema político por composición del concejo, nosotros le hubiéramos hecho la vida imposible al alcalde, si hubiésemos buscado alianzas espurias para boicotear la gestión del alcalde era perfectamente posible hacerlo y eso no se ha hecho.”*. Luego agrega que *“Esa mayoría que tuvo Saavedra es en el papel, porque en definitiva el concejo comunal integrado con dos comunistas y con dos de la alianza siempre ha habido mayoría para las cosas que el plantea. Nosotros hemos sido súper colaboradores en ese*

sentido. Yo en particular no tengo ningún problema en darle los votos necesarios cuando los temas son de solución a la gente, lo que pasa es que nunca se planteó como idea”.

Como señaló el concejal, no se ha aplicado PP en PAC porque el alcalde no lo ha planteado en el concejo municipal, no obstante, los dos concejales entrevistados de esta comuna se manifestaron a favor de aprobar este programa, si el próximo alcalde lo quiere aplicar. Lo particular es que el concejal PS Juan Lemuñir coincide plenamente con el concejal UDI Eduardo Pastene señalando que *“Saavedra nunca tuvo oposición, porque si hubiese tenido oposición estaría preso. Personalmente yo lo hubiera aprobado, (...) a mi me llama la atención de que compañeros de su propio partido hayan tenido esta experiencia y por eso que me llama la atención que nunca haya considerado esto siquiera como planteamiento, (...) de todas maneras, de haber sido así (aplicar el PP), yo habría estado de acuerdo con eso porque me parece una forma interesante y creo que es la única manera de motivar a la gente”.*

Por su parte, el alcalde Saavedra que no aplicó PP en PAC sabiendo de la predisposición de los concejales, reafirma la positiva actitud de estos sosteniendo que *“(…), acá si hubiésemos hecho una experiencia de esa manera, a mi no me cabe la menor duda que el concejo habría aprobado por unanimidad lo propuesto por los vecinos. (...)Yo te diría que los concejales en los tres periodos que he estado, han sido muy responsables y siempre se ha votado por el interés de la comuna. Por lo demás, yo tampoco los he puesto a pedirles cosas insensatas. Entonces, sobre la base de un alcalde que propone cosas sensatas y los concejales que exigen la sensatez para aprobar, hemos tenido constantemente unanimidad en todo”.*

Consultado por si la composición política minoritaria que tiene el alcalde Saavedra influyó para que en esta comuna no se aplique PP, Fabián Moreira, director de desarrollo

comunitario de PAC sostuvo que “(...) Ahora, es probable que esto sea una quimera, pero en realidad la conducta histórica del concejo ha sido en responderle a su gente, a sus electores y responderles significa representarlos en la mesa del concejo, de manera que no siento que sea materia de disputa la aprobación o no aprobación motivos políticos proselitistas de los ítem de los PP. Yo siento que es un poco menospreciar el concejo, porque históricamente el comportamiento ha sido sino de cooperación con los alcaldes, si de cooperación con la gente a la cual representan y eso no ha chocado con los intereses políticos del municipio, nunca. Ahora, tratándose de un proyecto tan grande, como participar de las inversiones de la comuna, resultaría dificultoso que un concejal solo por materia de carácter ideológico no lo aprobara”.

Comparación de variables sociales

Finalmente, respecto a la tercera hipótesis, donde las probabilidades de implementar un PP se incrementan cuando la comuna manifiesta un ingreso municipal alto, cuando cuenta con un mayor número de población comunal, de electores, de organizaciones comunitarias con personalidad jurídica vigente y con % de pobreza que rebasan la media nacional, en los casos donde se aplica PP en Cerro Navia y no se aplica PP en PAC, es posible sostener que esta tiene validez sólo para la comuna administrada por la alcaldesa Girardi. Para entenderlo de mejor manera, Cerro Navia presenta índices un poco más altos que PAC en ingreso municipal, población comunal, % de pobreza y vigencia de organizaciones sociales. Si bien todos los entrevistados no respondieron con exactitud que un PP se puede explicar por estas variables, se puede deducir que Cerro Navia aplicó PP porque su presupuesto municipal es mayor que el de PAC. Como se señaló anteriormente con Goldfrank, uno de los factores que potencian el éxito de un PP, es la disponibilidad de recursos con que cuente un municipio, puesto que éstos provocan la participación de la comunidad. Y, en relación a esto mismo, se desprende que Cerro Navia tenga más organizaciones sociales vigentes que PAC, el capital social que apunta Goldfrank. Es decir, a mayor presupuesto municipal, mayores probabilidades de organizaciones sociales activas y vigentes. Por último, en el caso de los índices de pobreza, Cerro Navia en el año 2003 tenía un 23% de pobreza, para el 2007 este índice bajó a un 17%. Aunque no se puede sostener a ciencia cierta —PAC también disminuyó su pobreza de 15,6% el 2003 a un 6,3 el 2007— el PP aplicado en Cerro Navia pudo haber influido en la disminución de la pobreza, puesto que el trabajo comunitario del PP que se hace en el territorio de esta comuna, se realiza con diferentes programas municipales de corte social, entre ellos el

Programa Puente. Zabrina Pérez, ex - directora de desarrollo comunitario de Cerro Navia, sostiene que el éxito del PP es gracias a los procesos previos de participación. Y en relación a esto, ella señaló que *“El año 1999 se implementó acá en Chile un programa que dependía del Banco Mundial que es la superación pobreza, le llamaban el PPU (Programa de Pobreza Urbana), donde trabajaba líneas de intervención, donde además tenía que ver con proyectos sociales y yo creo que fue parte de la base del PP. Y ese programa se aplicó como piloto en 7 comunas del país, en Santiago estaba Peñalolén, Cerro Navia y La Pintana, que luego fue el programa Puente para el país, el programa que tiene que ver con el Chile Solidario. Es la base fundamental para la aplicación del programa Puente, pensando en los proyectos sociales, en la intervención psicosocial, y en la formación de equipos de trabajo por área, sobretudo en el desarrollo productivo, microempresa y los emprendedores.”*

2. Conclusiones generales

Con los argumentos esgrimidos, se comprueba, nuevamente, que la no aplicación del PP en PAC se justifica, efectivamente, por falta de voluntad política. En la primera hipótesis, se pretendía relacionar el PP con el progresismo izquierdista, que se da en Cerro Navia y también en PAC. En la segunda hipótesis, se pretendía relacionar el PP con la composición mayoritaria que tiene un alcalde en el concejo municipal, lo que se da en Cerro Navia, y también en PAC, puesto que si se hubiera planteado el PP en esta comuna, los concejales de PAC habrían votado a favor. Y en la tercera hipótesis, si bien las variables ingreso municipal, número de población comunal, de electores, de organizaciones comunitarias con personalidad jurídica vigente son un poco más proclives a Cerro Navia que a PAC, lo cierto es que esta última comuna contaba con estas variables, sin embargo, no pudo aplicar PP. Y a esto donde trasciende la voluntad política, puesto que si bien los alcaldes UDI no aplicaron PP como tal, si tuvieron la intención de promover políticas de participación, lo que tampoco, según la versión de los propios concejales de PAC, no ocurre en esta comuna.

Por otra parte, en este estudio se arrojaron explicaciones de otras causas que derivan en la aplicación de un PP y que sus conclusiones son importantes, pero que no serán abarcadas totalmente, ya que son materia para una próxima investigación. En este contexto, se pudo identificar que la aplicación exitosa de un PP en Chile se debe por la historia política y social de las comunidades nacionales, sobretodo, en la manera de organizarse espontáneamente, a fin de conseguir objetivos comunes. Probablemente el resultado más fuerte se fundamenta en el *process tracing* de los casos. Sistemáticamente los entrevistados señalaron como factor explicativo de los PP en Cerro Navia, el antecedente histórico de la comuna que, en este caso, corresponde a las tomas de terreno de los años 70 y el alto grado

de organización histórica de la comuna. Por tanto, la serie de tiempo y los factores de rezago (historia del caso), permiten explicar de manera muy robusta los resultados que hoy se observan. Si bien no es posible identificarlo como el único factor causal, sí tiende a explicar de manera más o menos significativa el resultado. De ahí que este tipo de estudios tengan la posibilidad de replicarse mirando el desarrollo del caso en perspectiva histórica. En términos metodológicos, esto bien podría enmarcarse en un *soft path dependence*, debido a la dificultad para identificar una coyuntura crítica decisiva. En otras palabras, el resultado está obedeciendo más a la trayectoria del caso que a cuestiones de política contingente en términos de equilibrios partidarios.

Carlos Ochsenius (2005) en una de sus hipótesis señala que el PP en Cerro Navia se explica por “la fuerte tradición organizativa de su población, arribada al territorio en la década del 70 por medio de “tomas” de sitios y programas gubernamentales de erradicación de viviendas informales (poblaciones “callampas”)” (2005:1), agregando que “(...) los mismos pobladores que en las elecciones presidenciales de 1964 y 1970 hicieron triunfar en las urnas a los grandes proyectos nacionales de cambios estructurales impulsados tanto por el centro demócrata-cristiano como por la izquierda unida (Unidad Popular) que le sucedió en el gobierno (Allende, 1970-73), y que intentaron defender mediante movilizaciones callejeras al acosado “gobierno popular” de la amenaza golpista, finalmente triunfante. Son los mismos que, diez años después, a poco de creada la comuna en la década de los 80, animaron junto a sus hijos ya crecidos, las más grandes manifestaciones de protesta (1983-86) que iniciaron en lento itinerario de cambio del régimen autoritario al democrático ahora vigente.” (2005:5).

Es así como Zabrina Pérez reafirma esta hipótesis de que el éxito del PP en Cerro Navia es gracias a los previos procesos de participación ciudadana que se han desarrollado

en la historia de la comuna y que se originan a partir de los años 60-70 con la toma de terrenos por la carencia de viviendas. *“(...) Y casi la mayoría de las comunas más pobres del país, se constituyeron por la organización ciudadana, por toma de terrenos de la gente. En todas hay un experiencia previa de participación, a la gente le ha costado conseguir su casita, se han organizado en comité de allegados, comité sin casa. Es la historia (de participación ciudadana) de Chile. Entonces, hay instalada una participación histórica de las organizaciones populares, y yo creo que eso es lo que se le saca punta a las comunas”.* Lo que comparte el concejal Solano replicando que *“(...) Cuando Cerro Navia no tenía nada, la gente se agrupaba para conseguir iluminación, teléfono, veredas, proyectos “mano a mano” de 20-30 años atrás, donde el vecino aportaba una parte y el municipio y la Intendencia otra.”*

Si bien este argumento es válido para explicar la aplicación del PP de Cerro Navia, para PAC no lo es, puesto que en esta comuna también existió una misma experiencia de toma de terrenos y que gracias a ese fenómeno actualmente existe la popular población “La Victoria”.

Otro punto a considerar es que todos los entrevistados, tanto alcalde, DIDECOS, como concejales sin importar su militancia, han señalado que la aplicación de un PP es una herramienta que se utiliza para fines electorales. Aunque no es la única variable que explica la reelección de un alcalde, si influye para aumentar su base política y electoral en la comuna. Además señalan que no lo hacen de mala manera, porque hacer cosas con ese propósito es válido en política. Y en Cerro Navia esta condición se da íntegramente, ya que Cristina Girardi tras haber aplicado el PP en el periodo 2000-2004 no solo es reelegida como alcaldesa para el periodo 2004-2008, sino que aumenta su popularidad de un 53,6% a

un 57,8%. Así como ocurrió con Ramón Farías (PPD) que de alcalde de San Joaquín logró convertirse en diputado, lo mismo puede suceder con Cristina Girardi, y ya hay un indicio de una probable diputación por el distrito 18 (Cerro Navia, Quinta Normal y Lo Prado), puesto que para estas próximas municipales, Girardi ha cedido su cupo alcaldicio a otro militante PPD.

En el polo opuesto se encuentra el alcalde Juan Saavedra. Quizás el que no haya aplicado un PP en PAC explique no solo su descendente popularidad, sino también que no vaya a la reelección en estas próximas elecciones municipales. La negociación llamada “Pacto de Omisión”, acordada por la Concertación y la Izquierda Extraparlamentaria lo relegó por Claudina Núñez (Partido Comunista), la candidata que tiene las mayores posibilidades de alcanzar la alcaldía de PAC.

Finalmente, hay que considerar la opinión de los entrevistados respecto al proceso de un PP. Por la experiencia que ellos tienen, aducen que la participación ciudadana en las comunas de nuestro país se estimula sólo por la disponibilidad de recursos, de lo contrario no habría actividad comunitaria, como sucede en PAC. Además, es relevante señalar que el PP no significa alcanzar el óptimo de participación, es solo el inicio ella, puesto que la definición de un proyecto elaborado por los vecinos está reglamentada por cierto tipos de áreas temáticas (salud, educación, etc.). Siguiendo lo anterior, si bien el PP permite la inclusión de la comunidad en las políticas municipales, la participación aún sigue siendo limitada, por el hecho de que los recursos municipales con que dispone y decide la comunidad es muy bajo, en comparación con el presupuesto municipal de cada comuna. Y por otra parte, no son los vecinos quienes definen cuantos recursos va a contar un PP, sino el municipio a través del concejo municipal.

En definitiva, más allá de las variables que explican su origen, la aplicación de un PP en cada municipio de nuestro país, ha dado un salto cualitativo a la hora de recuperar los nexos entre un municipio y las organizaciones sociales, relación clave para fortalecer la democracia comunal. En este sentido, si bien tiene virtudes y defectos, como toda política pública, el PP se ha impuesto como un nuevo modelo de gestión pública capaz de convertir una democracia local representativa a una democracia local participativa. Y, es aquí, donde nuestra disciplina, la Ciencia Política, tiene una tarea pendiente, de entregar más preocupación académica a este tema que está en boga a nivel mundial y que a largo plazo, sin duda, será el paradigma central para entender la participación ciudadana en las venideras democracias contemporáneas.

Anexos.

**Entrevista a Juan Saavedra Gorriateguy
Abogado, Alcalde Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda
viernes 22 de agosto – 12:30 hrs.**

1.- ¿Usted conoce el programa PP?

R: Lo conozco, pero en general nosotros no hacemos PP, porque en el fondo se hace participar a la gente en una porción muy menor de lo que es el presupuesto comunal. Entonces, la verdad es que es un despliegue publicitario para una inversión que es mínima, entonces yo considero que desde ese punto de vista, si no tenemos recursos para que la gente realmente opine sobre la inversión municipal propiamente tal, no tiene sentido poner 100 millones en la mesa y decirle a la gente divídansela. Quizás es un buen ejercicio, trae réditos de popularidad, de que la gente se sienta partícipe, pero en el fondo para mi no lo es y por eso es que nosotros no lo hemos establecido.

2.- ¿Usted tiene conocimiento del origen de este y sabe donde se ha aplicado, tanto en el mundo como en Chile?

R: Si, pero se imprimen más papeles que la plata que se reparte, esa es mi impresión.

3.- ¿Conoce la experiencia de PP en Cerro Navia?

R: Si. (luego, no responde)

4.- ¿Aquí en Pedro Aguirre Cerda existen algunos instrumentos de participación ciudadana?

R: Si, fundamentalmente el departamento de organizaciones comunitarias toma contacto con las juntas de vecinos y a través de ella nosotros vamos seleccionando los proyectos que vamos a postular al Gobierno Regional, muchos de los cuales son de bastante mayor envergadura. Pero no tenemos presupuesto propio para hacer un PP, salvo los que tenemos para el FONDEVE.

5.- ¿Piensa usted que la participación ciudadana que se da en el PP se incentiva sólo por el hecho de que existe una disponibilidad de recursos económicos?

R: Efectivamente, y es la única forma hoy día en que vemos la participación, cuando hay dineros para que la gente pueda resolver algunos de los problemas que tiene, pero (en PAC) es participativo cuando hacemos los proyectos de los condominios sociales, cuando hacemos una variada gama de temas sociales, incluidos el FONDEVE.

6.- ¿En el periodo 2000-2004 fueron 4 alcaldes PPD de la RM que aplicaron un PP (Cerro Navia, San Joaquín, Buin y La Pintana), ¿porque usted no lo implementó, por factores, políticos, económicos, administrativos, etc.?

R: Porque no tengo plata para poner en la mesa y me parece que cualquier cantidad de dinero que pusiera era irrelevante respecto a lo que significa los PP. Si nosotros pusiéramos sobre la mesa más del 25% de nuestro presupuesto municipal, yo ahí diría que es participativo, sino no es PP. Es solo una centésima parte del presupuesto que yo le digo repártansela y eso, considero yo, que es un engaño entre nosotros mismos.

7.- ¿Usted cree que lo han utilizado el PP como una herramienta electoral?

R: No, ellos lo han hecho con buena intención, han sacado bien la experiencia brasileña, han trabajado con la Fundación Eber (Fundación Friedrich Ebert Stiftung, FES) en esto que incentivó bastante, yo siempre escuche y me informé, pero si yo no tengo realmente una cantidad de dinero de inversión propia que yo vaya a hacer, prefiero escuchar a los dirigentes sociales que me digan queremos una nueva escuela, un nuevo consultorio, y yo jugarme frente al gobierno respecto a esas inversiones que son muy superiores incluso a nuestro presupuesto comunal.

8.- La aplicación del PP en nuestro país se inicia a partir del año 2000. El concejo municipal tanto de Cerro Navia como de Pedro Aguirre Cerda estuvo compuesto por 7 concejales. La diferencia es que la alcaldesa Girardi tenía mayoría con 4 concejales, mientras que usted alcalde no tenía mayoría política. ¿usted cree que por no contar con mayoría en el concejo, no aplicó un PP?

R: Yo he votado en el concejo contadas veces, normalmente el concejo ha aprobado todo por unanimidad. Entonces, acá si hubiésemos hecho una experiencia de esa manera, a mi no me cabe la menor duda que el concejo habría aprobado por unanimidad lo propuesto

por los vecinos. Los concejales son colaboradores. Acá realmente los grandes temas, los temas que importan todos salen por unanimidad, y donde votamos y nos peleamos por pequeñas escaramuzas insignificantes donde se dan un poco. Yo te diría que los concejales en los tres periodos que he estado, han sido muy responsables y siempre se ha votado por el interés de la comuna. Por lo demás, yo tampoco los he puesto a pedirles cosas insensatas. Entonces, sobre la base de un alcalde que propone cosas sensatas y los concejales que exigen la sensatez para aprobar, hemos tenido constantemente unanimidad en todo.

9.- Haciendo una comparación en variables como población comunal, índice de pobreza, cantidad de organizaciones e ingreso municipal, ambas comunas se caracterizan por sus cifras similares. En función de estos datos, ¿Porque cree que en Cerro Navia se aplicó y en Pedro Aguirre Cerda no se ha aplicado un PP?

R: Como te dije, no lo hacemos porque no tenemos plata, no pasa por un problema de los concejales. Aparte mira, Cerro Navia de los 100 millones que gasta, el 10% de eso se gasta en papeles y publicidad y yo con 10 millones podría hacer muchas cosas con las organizaciones.

Entrevista a Fabián Moreira Milla
Profesor, Director Desarrollo Comunitario
Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda
Miércoles 13 de agosto – 09:00 hrs.

1.- ¿Usted conoce el programa PP?

R: Conozco los aspectos generales nada más, como no lo hemos aplicado, no tengo el conocimiento de todo.

2.- ¿Usted tiene conocimiento del origen de este y sabe donde se ha aplicado, tanto en el mundo como en Chile?

R: Entiendo que es un modelo de aplicación presupuestaria que en América Latina aparece en distintas ciudades de Brasil y que ha tenido ciertas réplicas en el resto de América Latina con relativo éxito, porque las variables que intervienen en la aplicación de un modelo de esa naturaleza, son por naturaleza distintas, tanto sociológica y antropológicamente, de manera que no siempre el modelo no es reaplicable en la escala original, porque debe tener aplicaciones locales y acomodados estrictamente relacionados con la realidad.

3.- ¿Conoce la experiencia de PP en Cerro Navia?

R: Específicamente no, pero se que se esta aplicando en Cerro Navia y en San Joaquín lo aplican todos los años. Lo que sé es que este sistema es de aplicación progresiva, es decir, los primeros años son una especie de encantamiento con la idea, la gente va entendiendo que tiene derechos y la posibilidad de participar de las inversiones o de las decisiones y se van agregando variables a medida que van transcurriendo los años.

4.- ¿Aquí en Pedro Aguirre Cerda existen algunos instrumentos de participación ciudadana?

R: Varios, tienen que ver con los modelos clásicos de participación, hay una política de fomento y estímulo de la participación a través de las organizaciones comunitarias, básicamente diálogos con la comunidad con la red de relaciones formales e informales. Aquí lo que nosotros hemos instalado hace muchos años, es un modelo de participación a

través de redes abiertas, hemos instalado mesas de trabajo, con representatividad casi total de la sociedad comunal.

5.- Usted cree que con esta experiencia se puede dar largo plazo PP en PAC

R: Yo soy partidario de hacer participar la gente respecto a sus inversiones. Lo que pasa es que PAC, es una localidad a la cual yo tengo algunos recelos en términos de presupuesto, porque nosotros no tenemos presupuesto de inversión real, de manera de que no hay ítem, de manera que es muy difícil que la gente pueda participar sobre la base de proyectos que solo dependen de postulación e inversión externa. Ahora, si eso se mantiene como conducta en el tiempo, si sabemos que el Gobierno Regional, los distintos ministerios, los distintos sectores nos aportan como lo hacen y si eso se mantiene como una constante es posible poder relacionar a la comunidad con proyectos a financiar o a pedir financiamiento, y tenemos la esperanza de aquí a unos 4 a 5 años con una administración local eficiente ya podamos estar poniendo a disposición de los vecinos un ítem de inversión que este más vinculado a una decisión autónoma.

6.- ¿Piensa usted que la participación ciudadana que se da en el PP se incentiva sólo por el hecho de que existe una disponibilidad de recursos económicos?

R: Desconozco lo específico, pero puedo intuir que efectivamente una gran motivación es de cuanto presupuesto le toca a mi localidad y más allá, tristemente, he sabido en la historia de la participación también se erigen algunos líderes locales que se legitiman a través de la consecución de estos recursos para sus propias localidades y puede ser un mal de la causa, pero nosotros tenemos algunas experiencias menores con proyectos que la comunidad tiene que postular y efectivamente se han eternizado algunos dirigentes gracias a la 'fondización' de la actividad, es decir, giran alrededor de este fondo, que le sirven de sustento para legitimarse y perpetuarse como dirigentes. Entonces, puede ser un vicio del sistema, que solo se piense cuanto me va tocar para mi localidad. Ahora, este vicio también puede ser una virtud, si un dirigente tiende que en su localidad la plaza que tanto tiempo añoraba y pueda lograrse con un esfuerzo de él y de su gente tampoco es malo. Entonces, yo siento que hay que combinar ambas vocaciones, el progreso local y la

capacidad que tengan los dirigentes y líderes locales de poder transitar por los puestos sin dramatizar eso.

7.- La alcaldesa Girardi ha sido reelegida el año 2000 con el 53,6% y en el 2004 con el 57,8%, mientras que el alcalde Saavedra con el 29,6% y con el 33,8% ¿Cree usted que la aplicación del PP se explica por la mayoría absoluta con que cuenta la alcaldesa de la comuna de Cerro Navia?

R: Puede ser un instrumento de valoración política, no dudo, pero no creo que sea el único. La reelección de un alcalde depende de una serie de factores que tienen que ver con otros aspectos de su gestión y fundamentalmente tienen que ver con la historia política, social y cultural de sus propias localidades. Nuestra comuna tiene una historia sin duda ligada de centro izquierda y fundamentalmente a la izquierda, pero hay un poder intenso que asciende al 30% de derecha dura de esta comuna y que no ha sido posible moverlo y no tenemos la intención de moverlo porque creemos en la pluralidad de las ideas, es un hecho fijo en cualquier evaluación política, osea el 30% de esta comuna va a votar siempre por la derecha. Y luego tenemos el factor de la izquierda extraparlamentaria y más por el pacto de omisión, va acceder al poder local, entonces también hay una variable muy potente, en relación al ala política de centro izquierda representado por Saavedra alcanza un tercio histórico y que no es la misma configuración sociopolítica de otras comunas, En Cerro Navia la izquierda extraparlamentaria representa el 12-14%. Pero, los puntos más o puntos menos que se verifican en las elecciones, tienen que ver más con coyunturas, tiene que ver con la capacidad personal de los líderes, cual es el momento que está sucediendo en la política nacional, porque hay una reacción también, yo avizoro para octubre en esta comuna una cantidad de votos nulos impresionante, producto del pacto de omisión que la gente ya conoce. Si, el PP sin duda valora la gestión de un alcalde que hace que su comunidad participe potentemente, pero no es la única variable que permite la reelección, pero no explica la reelección porque si (el PP) fuera esa la formula magica, todo el mundo se pone a hacer PP y aseguramos la legitimidad de todos los líderes locales.

8.- ¿Cree usted que los alcaldes de nuestro país que han aplicado un PP (Buin, La Pintana, San Joaquín) lo han utilizado el PP como una herramienta electoral?

R: Tiene que ver más con los egos políticos, pero sin duda que se debe utilizar como una herramienta de trampolín electoral. Ahora, eso no necesariamente es un vicio, cada acción que emprenda la autoridad local en pos del beneficio de la gente, aún cuando esto sea mediáticamente conveniente, o inconveniente, si es en beneficio de la gente, por que no?, por eso que la gente participe en la elección de los proyectos que habrán de intervenir su vida personal, social, de comunidad y eso representa algún retributo en el area electoral, me parece lo más cuerdo del mundo, de manera que si es así utilizado, fantástico y ojalá que todas las autoridades locales lo hicieran.

9.- En Brasil fue la izquierda, representada en el partido de los trabajadores, quien aplicó el PP en Porto Alegre. Mientras que la primera experiencia en Chile la aplicó Cristina Girardi, militante del PPD, en Cerro Navia. ¿Porqué cree usted que en Pedro Aguirre Cerda no se ha aplicado el PP, siendo que el alcalde Saavedra pertenece al mismo partido, asume el mismo año la alcaldía y lleva los mismos periodos que la alcaldesa de Cerro Navia?

R: Hay dos variables fundamentales, una los estilos de gestión. Hay personas que se sienten más encantados con la participación con presupuesto, pero hay otra variable que en PAC no hay ítem de inversión real. Hacer participar a la gente sobre la base de poner en la comuna \$20 millones es casi una risotada. Te vas a gastar \$3 millones en la pura implementación del acto mismo de participación. En Cerro Navia la inversión real asciende a una buena cantidad de millones, lo que significa que la gente puede optar con alguna libertad y moverse en los ítems sin ninguna dificultad.

También requiere de un gran equipo que maneje esto, y un equipo sobre el cual hay que hacer una inversión, porque ese equipo se debe capacitar, no es meramente voluntad. Entonces, es un poco el círculo vicioso de la pobreza, cuando tu no tienes inversión, tampoco puedes capacitar a tu gente, y ahí la variable gestión puede influir. Pero, sin duda, es que cuando no tienes plata para poder hacer soñar a tu gente resulta casi una irresponsabilidad, y ahí si aparece el PP como meramente una plataforma electoral.

10.- La aplicación del PP en nuestro país se inicia a partir del año 2000. El concejo municipal tanto de Cerro Navia como de Pedro Aguirre Cerda estuvo compuesto por

7 concejales. La diferencia es que la alcaldesa Girardi tenía mayoría con 4 concejales, mientras que el alcalde Saavedra no tenía mayoría política. ¿usted cree que por no contar con mayoría en el concejo, el alcalde no aplicó un PP?

R: Es un poco aventurero responderlo así, yo quiero confiar en que los concejos municipales son parte del equipo de gestión del alcalde y que sus egos políticos y personales deben ser desplazados durante el periodo de su gestión en beneficio de la comunidad a la cual se juramentaron servir. Ahora, es probable que esto sea una quimera, pero en realidad la conducta histórica del concejo ha sido en responderle a su gente, a sus electores y responderles significa representarlos en la mesa del concejo, de manera que no siento que sea materia de disputa la aprobación o no aprobación motivos políticos proselitistas de los ítem de los PP. Yo siento que es un poco menospreciar el concejo, porque históricamente el comportamiento ha sido sino de cooperación con los alcaldes, si de cooperación con la gente a la cual representan y eso no ha chocado con los intereses políticos del municipio, nunca. Ahora, tratándose de un proyecto tan grande, como participar de las inversiones de la comuna, resultaría dificultoso que un concejal solo por materia de carácter ideológico no lo aprobara.

11.- Haciendo una comparación en variables como población comunal, índice de pobreza, cantidad de organizaciones e ingreso municipal, ambas comunas se caracterizan por sus cifras similares. En función de estos datos, ¿Porque cree que en Cerro Navia se aplicó y en Pedro Aguirre Cerda no se ha aplicado un PP?

R: Yo siento que (el factor político) es una gran variable, ahora yo soy partidario de un PP, y yo creo que podríamos transparentar esta realidad a nuestra gente y decirle que podemos intentar a trabajar participativamente el presupuesto que hay, entendiendo que la mayor parte de las inversiones son de colaboración externa, provenientes de fondos sectoriales. Entonces y sobre esa base también los vecinos podrían participar con el conocimiento absoluto, pleno y transparente de que las platas vienen de distintos sectores, porque si este año vamos a construir 2 o 3 escuelas, es probable que la propia comunidad nos diga cuáles son esas escuelas y no de nuestros técnicos o la combinación de eso, en el modelo de la PP no solo es la comunidad, sino la comunidad asesorada por los equipos técnicos y profesionales, para que haya una buena lectura de las realidades locales, de

manera que yo no vería inconveniente de poder ensayar un PP sin inversión real, sobre la base de los ingresos que nosotros tenemos, que si bien no son autónomas siempre tenemos inversión.

Entrevista a Eduardo Pastene Azola
Contador Auditor, Concejal UDI Comuna de Pedro Aguirre Cerda
Martes 20 de Agosto – 09:00 Hrs.

1.- Usted conoce el programa PP?

R: Tengo un conocimiento somero como funciona el ese programa, pero no muy a fondo.

2.- ¿Usted tiene conocimiento del origen de este y sabe donde se ha aplicado, tanto en el mundo como en Chile?

R: Hasta donde conozco, tengo entendido que es una idea que nace en un municipio brasileño, la idea es que la comunidad participe de los presupuestos, basicamente enfocándolos de cómo se focalizan los recursos de un municipio en la comunidad correspondiente.

3.- ¿Conoce la experiencia de PP en Cerro Navia?

R: No, la verdad que no.

4.- ¿Aquí en Pedro Aguirre Cerda existen algunos instrumentos de participación ciudadana?

R: La verdad es que más allá, si definimos participacion el hecho que la comunidad interactúe o sea protagonista de un tema, es un tema que está dado en los pavimentos participativos, que es donde la comunidad va decidiendo en qué lugares le hacen falta recursos y se aportan dineros tanto de la comuna, del gobierno central o de los fondos regionales con plata de la comunidad. Eso lo más cercano que tenemos en PAC en términos de participación ciudadana.

El alcalde ha utilizado instrumentos de participación?... Sabes lo que pasa, básicamente, pasa por cuál es la política de la municipalidad respecto de la gestión que se va a realizar y eso tiene mucho que ver con quién encabeza la municipalidad, aquí quien decide en concreto es el alcalde y si tiene intereses por un lado, se va a ir por ese lado. Desafortunadamente en PAC la participación de ese tipo no se da. Nosotros tenemos falencias en la constitución del consejo económico social (CESCO) que no se ha podido nunca implementar en PAC porque hay una desmotivación de las organizaciones y dirigentes sociales, y no hay compromiso de la administración municipal de incentivarla.

5.- ¿Usted cree que con esta experiencia se puede dar a largo plazo un PP en PAC?

R: Todo va a depender de cómo se de la sucesión del alcalde. En este minuto el actual alcalde no va a la reelección y tenemos una elección súper polarizada porque van dos sectores extremos, la alianza y el partido comunista. Ahora, yo tengo la sensación de cualquiera de los dos que salga, conociendo a los candidatos, esto es muy probable que se de, porque la comunidad echa de menos es eso, la participación de ellos en la gestión del municipio, y los dos candidatos están comprometidos con eso, en un trabajo más cercano a la gente que sea ella la que vaya definiendo las necesidades que tiene, porque uno desde un escritorio muchas veces no ve la real necesidad de la gente, y creo que es probable que en el próximo periodo suceda.

6.- ¿Piensa usted que la participación ciudadana que se da en el PP se incentiva sólo por el hecho de que existe una disponibilidad de recursos económicos?

R: No, no creo que pase por eso, tengo la convicción más profunda de que la participación ciudadana se da en base a sueños de lo que la gente quiere de su comuna, y eso no pasa necesariamente por recursos económicos, a veces con los mismos recursos puedes hacer mucho más de lo que haces, o cumplir lo que la gente necesita. Me da la impresión que en PAC se trata de decir que es una comuna pobre, pero la verdad es que con los recursos que nosotros tenemos en otras comunas se hace más de lo que se espera, entonces la participación ciudadana no esta ligada con recursos económicos.

7.- Si este municipio impulsa un PP ¿usted lo aprobaría o rechazaría?

R: Personalmente soy de los que creo que debiera hacerse el intento del presupuesto de ese orden. Yo tengo la escuela de (Joaquín) Lavín, el fue un precursor de este tema en Las Condes, Santiago dio mucha participación con estas consultas ciudadanas, lo que en el fondo lo que estaba haciendo era eso, saber cual son los problemas que ustedes tienen, una vez diagnosticado el problema y vista la solución de aquellos, tu tienes que poner los recursos, y los presupuestos iban enfocados en eso, indirectamente se estaba dando este tipo de trabajo (PP) al interior de las comunas.

8.- ¿Piensa usted que, como concejal de oposición, al aprobar el PP también aprueba la gestión política del alcalde?

R: Es un discurso que he tenido durante los 8 años y tengo el orgullo de ser reconocido como uno de los concejales que más ha aportado en esta comuna, y el tema político no cruza las necesidades de la comuna. Cuando tu eliges a un alcalde por mucho que lo elijas por un color político, estas eligiendo a alguien que te pueda solucionar los problemas. Por tanto, cuando hay una solución a un problema uno no tiene porqué tener ese sesgo de decir con esto le estoy dando más votos al alcalde o afianzando la gestión de él, porque al final esa gestión es en beneficio de la gente y es la gente la que en definitiva importa. Aquí el tema político por como esta dado el sistema, pero no necesariamente uno debe tener sesgos en ese tipo de orden, la discusión política se da en otros niveles y para otras cosas.

9.- ¿Cree usted que los alcaldes de nuestro país que han aplicado un PP (Cerro Navia, San Joaquín, Buin y La Pintana,) lo han utilizado el PP como una herramienta electoral?

R: Es que todo lo que tu hagas, no hay ningún alcalde en Chile que no haga las cosas pensando en el caudal electoral, porque al final eso te rebota si o si. Lo hagas con o sin PP cuando tu estas buscando soluciones a los problemas de la comuna, necesariamente estas recaudando más votos y es absolutamente legítimo.

10.- En Brasil fue la izquierda, representada en el partido de los trabajadores, quien aplicó el PP en Porto Alegre. Mientras que la primera experiencia en Chile la aplicó Cristina Girardi, militante del PPD, en Cerro Navia. ¿Porqué cree usted que en Pedro

Aguirre Cerda no se ha aplicado el PP, siendo que el alcalde Saavedra pertenece al mismo partido, asume el mismo año la alcaldía y lleva los mismos periodos que la alcaldesa de Cerro Navia?

R: Pasa por un estilo de gestión, con todo el respeto que le tengo a Saavedra el ha sido un alcalde ausente en terreno y eso refleja un estilo de gestión que puede ser malo o bueno, no lo califico, pero es parte de hacer las cosas aquí.

11.- ¿Es por esta razón, cree usted, que los alcaldes emblemáticos de la Alianza por Chile no han aplicado un PP en sus respectivas administraciones comunales?

R: Yo no se si el modelo o la definición en si, a la aplicación a la pata de lo que ha sido en el ejemplo brasileño, pero yo creo que si se han hecho, en este minuto me salta Lavín, Carolina Plaza en Huechuraba, Gonzalo Cornejo en Recoleta, Mario Olavaria en Colina por la gestión conozco de ellos, a lo mejor el PP no esta definido como tal, pero en la practica efectivamente si, si tu vas a la calle y le preguntas a los vecinos cuales son los problemas que tienen, eso a la larga te obliga que el presupuesto vaya en función de aquello, por lo mismo se esta yendo por la misma senda. Hay muy pocas cosas que son monopolio de los sectores políticos. En este país, el tema comunal esta cruzado transversalmente. Tenemos alcaldes de derecha que han hecho cosas de izquierda y viceversa. La misma Fundación Jaime Guzmán tiene un proyecto de modelos de buenas prácticas municipales, donde se sacan ejemplos de todas las comunas del país y del extranjero y eso lo pueden copiar los alcaldes. Pero esto lo puede hacer desde un UDI hasta un comunista, porque tú no puedes manejar una comuna sin saber el pensamiento de la gente.

12.- La aplicación del PP en nuestro país se inicia a partir del año 2000. El concejo municipal tanto de Cerro Navia como de Pedro Aguirre Cerda estuvo compuesto por 7 concejales. La diferencia es que la alcaldesa Girardi tenía mayoría con 4 concejales, mientras que el alcalde Saavedra no tenía mayoría política. ¿usted cree que por no contar con mayoría en el concejo, el alcalde no aplicó un PP?

R: Esa mayoría que tuvo Saavedra es en el papel, porque en definitiva el concejo comunal integrado con dos comunistas y con dos de la alianza siempre ha habido mayoría para las

cosas que el plantea. Nosotros hemos sido súper colaboradores en ese sentido. Yo en particular no tengo ningún problema en darle los votos necesarios cuando los temas son de solución a la gente, lo que pasa es que nunca se planteó como idea. Yo participé en un seminario de participación ciudadana, porque es un tema que mi me interesa porque lo encuentro súper eficiente en cuanto a la distribución de los recursos del municipio, porque vas solucionando los problemas que realmente le aquejan a las personas. Aquí por ejemplo el tema de la basura es un tema grande y si la solución se hiciera con la gente no tendríamos ese problema, porque aquí hay un tema de coparticipación donde debes involucrar a la comunidad. Por tanto, es un tema de estilo de gestionar la municipalidad.

13.- Haciendo una comparación en variables como población comunal, índice de pobreza, cantidad de organizaciones e ingreso municipal, ambas comunas se caracterizan por sus cifras similares. En función de estos datos, ¿Porque cree que en Cerro Navia se aplicó y en Pedro Aguirre Cerda no se ha aplicado un PP?

R: Si tú me preguntaras que en algún minuto se presentó la posibilidad de hacer un experimento como este, nunca se hizo, nunca se planteó siquiera la idea, por tanto, no pasa por un tema político. Si fuera por un tema político por composición del concejo, nosotros le hubiéramos hecho la vida imposible al alcalde, si hubiésemos buscado alianzas espurias para boicotear la gestión del alcalde era perfectamente posible hacerlo y eso no se ha hecho. Aquí de una y otra forma y hago critica no solamente al alcalde, sino a los directores municipales de que no han tenido la voluntad o la capacidad intelectual para plantear estos temas, sino estaríamos con ese tipo de presupuestos y haciendo participar realmente a la comunidad en un montón de cosas.

Entrevista a Juan Lemuñir Epuyao
Técnico en Construcción, Estudiante de Ingeniería en Administración Pública
Concejal PS de Pedro Aguirre Cerda
Martes 02 de septiembre – 10:00 hrs.

1.- ¿Usted conoce el programa PP?

R: Si, en varias comunas como San Joaquín, Cerro Navia, varias comunas donde han hecho posible tener este PP, de tal manera de promover la dinámica social a través de distintos concursos para poder acceder a estos presupuestos. Es una modalidad bastante entretenida de generar movilización social.

2.- ¿Usted tiene conocimiento del origen de este y sabe donde se ha aplicado, tanto en el mundo como en Chile?

R: Los orígenes del PP están en Suecia, si es que no estoy equivocado. En Chile conozco de cerca la experiencia de San Joaquín, me parece una dinámica no se si novedosa, pero si una dinámica atractiva sobretudo cuando nosotros hoy día estamos en una situación de poca motivación política, de poca motivación por la participación y esto genera un nivel de participación atractivo justo en momentos de crisis en la que se encuentra la política chilena.

3.- ¿Conoce la experiencia de PP en Cerro Navia?

R: Alguna experiencia conozco ahí, porque tuve un amigo que fue concejal de Cerro Navia, Freddy Cancino, y él una vez me comentó de esto pero para mi no resulta novedoso que Cerro Navia tenga un despliegue de esta política participativa porque los Girardi son bastante conocedores de esta experiencia que son externa del país y que se ha aplicado de una manera correcta.

4.- ¿Aquí en Pedro Aguirre Cerda existen algunos instrumentos de participación ciudadana?

R: Aquí jamás ha habido algún instrumento de participación ciudadana que tenga algún parecido, similar en PAC recientemente hace un par de años atrás por una gestión del propio concejo municipal en plena indiferencia del alcalde, logramos acercarnos a algo

muy escuetamente similar que es el FONDEVE, pero aquí ni siquiera se consideraba hasta hace 4 años atrás. Pero es una cuestión irrisoria, nosotros tenemos destinados \$10 millones de gobierno para este año para invertir en organizaciones sociales, la nada misma considerando que tenemos una buena cantidad de organizaciones. No hay un atractivo de parte nuestra para que la gente se motive y que pueda participar de proyectos distintos a los que estamos acostumbrados a ver. Eso obedece a la ignorancia del alcalde, a la desidia y a la falta de interés y escapa a la voluntad política, yo creo que es un tema de capacidad porque a quien beneficia este tipo de cosas, al alcalde, entonces es una mezcla de ignorancia y de desidia política.

5. ¿Usted cree que con esta experiencia se puede dar a largo plazo un PP en PAC?

R: Yo creo que si, independiente del alcalde que sea, es una cuestión de inteligencia política, nada más.

6.- Si este municipio impulsa un PP ¿usted lo aprobaría o rechazaría?

R: En términos estrictamente personales yo creo que no es conveniente para los concejales, porque finalmente van potenciando la figura del alcalde, hace que sea inamovible, hace que uno tenga pocas posibilidades y finalmente uno se resigna a terminar como concejal hasta el resto de sus vidas hasta cuando el partido decida en apoyarlo. Se hace dura la tarea del concejal. Ahora, como todos nosotros quienes nos movemos en política desde muchos años, como hay una motivación distinta que tiene que ver con los principios, con la justicia, con capacidades que son altruistas y que no tiene nada que ver con lo personal, yo estoy de acuerdo y lo aprobaría, haciendo la salvedad que para uno como concejal no es conveniente pero uno tiene que deponer esas cosas en función de los intereses mayores.

7.- ¿Piensa usted que la participación ciudadana que se da en el PP se incentiva sólo por el hecho de que existe una disponibilidad de recursos económicos?

R: Yo creo que hoy día desgraciadamente es así, está demostrado en esta comuna que al no haber recursos económicos para motivar la participación, no hay participación. Entonces eso obedece a la dinámica que estamos inmersos un mundo globalizado, que padece la enfermedad del consumismo, un mundo contemporáneo donde tenemos de todo y se facilita

todo, la verdad es que hace necesario nosotros podamos competir y competimos con recursos. No podemos quitarle espacio a la desidia si no tenemos recursos para invertir. Es más, yo creo que con el tiempo hasta los dirigentes sociales van a tener que ser incentivados con plata.

8.- ¿En el periodo 2000-2004 fueron 4 alcaldes PPD de la RM que aplicaron un PP (Cerro Navia, San Joaquín, Buin y La Pintana), ¿porque cree usted que el alcalde Saavedra no lo implementó, siendo que pertenece al mismo partido, asume el mismo año y lleva los mismos periodos que los alcaldes anteriores?

R: Lo que pasa es que Juan Saavedra obedece a un viejo estilo de hacer política, que es la macuquería, el muñequero, pero muy poco sintonizado con los temas que tengan que ver con los atractivos distintos al quehacer político histórico, no hay una apertura hacia esas experiencias, yo creo que es un tema de desidia, poco interés y porque no decirlo, no se sentía bien como alcalde de esta comuna y a lo mejor eso desmotivaba su gestión.

9.- ¿Usted cree que lo han utilizado el PP como una herramienta electoral?

R: Por supuesto, pero sin necesidad de hacer énfasis en ello, yo creo que con el solo hecho de promover esto están usándolo y es valido en política, por eso yo también lo haría.

10.- La aplicación del PP en nuestro país se inicia a partir del año 2000. El concejo municipal tanto de Cerro Navia como de Pedro Aguirre Cerda estuvo compuesto por 7 concejales. La diferencia es que la alcaldesa Girardi tenía mayoría con 4 concejales, mientras que usted alcalde no tenía mayoría política. ¿usted cree que por no contar con mayoría en el concejo, el alcalde Saavedra no aplicó un PP?

R: Haber, Saavedra nunca tuvo oposición, porque si hubiese tenido oposición estaría preso. Personalmente yo lo hubiera aprobado. Gracias a Dios el alcalde no logró enterarse de esto, a mi me llama la atención de que compañeros de su propio partido hayan tenido esta experiencia y por eso que me llama la atención que nunca haya considerado esto siquiera como planteamiento. Afortunadamente no fue así porque terrible hubiera sido para nuestra comuna, porque hemos vivido desgraciadamente, en todos estos años, una suerte de amiguismo político y se ha despilfarrado los recursos económicos del

Estado en función de favorecer estos amiguismos, pasando por los concursos, y una serie de cosas más. Por suerte no fue así, pero yo creo que, de todas maneras, de haber sido así (aplicar el PP), yo habría estado de acuerdo con eso porque me parece una forma interesante y creo que es la única manera de motivar a la gente.

Es una excusa de que no hay presupuesto...? Hace dos años atrás, hicieron un viaje a Argentina con funcionarios amigos que eran lo que iban a sustentar la campaña a alcalde de Fabián Moreira se gastaron \$30 millones. Entonces, yo alegué mucho porque en esta comuna no hay ramplas para minusválidos, no se les regala camiseta a los clubes deportivos, no hay ningún tipo de incentivo, pero sin embargo, siempre se aducía que esta comuna es pobre, cuestión que es cierta, hay una pobreza económica, pero también hay una pobreza intelectual terrible, no invertir en la gente, no sacarla de la depresión colectiva en la que esta la gente producto de que no se abran ventanas, a mi me parece que si se planteó como excusa, me parece muy poco válida.

11.- Según el alcalde Saavedra y el director de la DIDECO, Sr. Moreira aducen que el PP no se aplicado en PAC porque esta municipalidad no tiene recursos propios, no hay “presupuesto de inversión real”, mientras que el concejal Pastene sostiene que pasa por un tema de voluntad política y por la falta de cercanía de esta gestión hacia la comunidad. ¿por cual enfoque se declina o tiene otra explicación para justificar la no aplicación de un PP en PAC?

R: Lo que decía anteriormente, primero no hay interés por el tema, por lo tanto la voluntad viene después, primero tiene que haber un interés, tiene que conocer y creo que no ha habido una horizontalidad entre ellos mismos que son del mismo partido como para hacer un reciclaje de información. Yo creo que de verdad no hay conocimiento de ello. Segundo, esta comuna tiene recursos económicos, si yo todos los días durante 3 años me mediqué a hacer viajes a fuera de Santiago con los Clubes de Adulto Mayor es porque derechamente existía una intención de manipular ese voto cautivo, porque nuestra comuna es mayor, nuestra votación es adulta y adulto-mayor y adulto joven y los jóvenes no están adscritos a la comuna, por eso bajamos de 8 a 6 concejales. Entonces lo que hace es que exista un pleno desconocimiento de esto y una falta de motivación interna. Por ejemplo, aquí ha venido gente del SERVIU con los susidios del gobierno para arreglar y ampliar sus casas,

el encargado del SERVIU vino 4 veces a hablar con el alcalde y la respuesta fue rotundamente no porque no había ese tipo de problemas y, por lo tanto, ellos trataban de mantener capturado ese voto que los llevaba a ser alcalde y tener una continuidad. Hay desconocimiento falta de voluntad política.

Entrevista a Zabrina Pérez Allende
Periodista, Magíster en Psicología Comunitaria y en Comunicación Social
Ex Directora Desarrollo Comunitario – Municipalidad de Cerro Navia
Viernes 8 de agosto - 10:00 hrs.

1.- ¿De quién proviene la iniciativa de aplicar el PP en Cerro Navia. De las autoridades políticas del municipio, de los funcionarios, de las organizaciones y/o vecinos de la comuna?

R: Tiene que ver con una estrategia más bien internacional que comunal. Como una estrategia de posicionamiento para la participación ciudadana en Chile y son para los alcaldes progresistas de la Concertación. De ahí nace la iniciativa de implementarla en Cerro Navia y, posteriormente, al interior de Cerro Navia, son las autoridades políticas quienes deciden, no es que sea la iniciativa, pero la deciden en el concejo comunal.

2.- Antes de aplicarlo, ¿cuáles eran las proyecciones que esperaban del PP, sean estas políticas, económicas, sociales, culturales, etc.?

R: La verdad es que esto se hizo con mucho temor desde los funcionarios y desde el concejo municipal, porque no confiaban en la comunidad. Una desconfianza impresionante, diciendo de que quizás la comunidad iba a resolver el presupuesto, únicamente y exclusivamente, para puras fiestas o pasarlo bien y no para los proyectos de mayores necesidades. Entonces las proyecciones que se tenían, era una apuesta y un desafío inmensamente alto, de los resultados que se iba a tener con esto. Fundamentalmente, que se empezara a visualizar o a asentar la participación en Cerro Navia que se habían iniciado en el 1996 en adelante.

3.- Para aplicar el PP, ¿el municipio de Cerro Navia tuvo que realizar algunas reformas en su gestión, sean administrativas, políticas, presupuestarias, etc.?

R: No mucho, porque los presupuestos que fueron destinados a la comunidad eran presupuestos ya predestinados a las distintas unidades y distintas direcciones. En este caso fuimos afectados dos, que fue la Dirección de Desarrollo Comunitario que todas las platas que se entregaban para el desarrollo comunal fueron destinadas al PP y a la Dirección de Obras que tenía que cumplir una función de desarrollo comunal en términos de infraestructura. Entonces, esas platas estaban destinadas desde antes, no hubo ni una modificación, excepto que el concejo autorizara por decreto hacer un presupuesto en la comuna.

4.- En la literatura del PP se aduce a que su aplicación en Porto Alegre se debe a una respuesta a la crisis del Estado o de la representación política.

¿A qué se debe, crees tu, la aplicación del PP en Cerro Navia, puesto que en esta comuna no hay una crisis de este tipo, ya que la alcaldesa Girardi lleva tres periodos consecutivos obteniendo más del 50% de aprobación ciudadana?

R: Lo que pasa es que igual en Cerro Navia tiene que ver con una representación política, digamos, como te vas instalando y perpetuando en el poder. Porque aunque sea un punto de baja en las votaciones, que no influyen tanto en el resultado electoral, para ellos (los Girardi) es muy importante mantener una situación que permita siempre ser las primeras mayorías. Pero no han logrado ser las primeras mayorías a nivel metropolitano, y su aspiración ha sido ser eso, porque son aspiraciones políticas mayores de representación, es decir, luego la diputación, la senaduría y también el sillón presidencial.

5.- Cerro Navia aplicó algunos programas de participación ciudadana previas al PP como el Fondo Concursable de Adelanto Local (FOCAL) de 1996, el Fondo de Decisión Ciudadana (FODEC) de 1999, y en el año 2001 el Fondo de Inversión Participativa (FIP). ¿Consideras que sin estas experiencias de participación no se hubiera aplicado el PP o crees que igual habría sido posible aplicarlo sin tener un bagaje práctico de participación?

R: El año 1999 se implementó acá en Chile un programa que dependía del Banco Mundial que es la superación pobreza, le llamaban el PPU (Programa de Pobreza Urbana), donde trabajaba líneas de intervención, donde además tenía que ver con proyectos sociales y yo creo que fue parte de la base del PP. Y ese programa se aplicó como piloto en 7 comunas del país, en Santiago estaba Peñalolén, Cerro Navia y La Pintana, que luego fue el programa Puente para el país, el programa que tiene que ver con el Chile Solidario. Es la base fundamental para la aplicación del programa Puente, pensando en los proyectos sociales, en la intervención psicosocial, y en la formación de equipos de trabajo por área, sobretodo en el desarrollo productivo, microempresa y los emprendedores.

Eso fue financiado por el Banco Mundial. Esos recursos fueron fundamentales para iniciar una serie de proyectos emblemáticos para la comuna, porque el ingreso por área era muchísima plata. Solo para programas sociales teníamos \$200 millones líquidos para infraestructura y otros, eran programas muy millonarios que en realidad era por primera vez que la comuna recibía tanta plata.

(sin estas experiencias era) Más difícil era, pero como había una experiencia participativa comunal se lanzó, pero hubiese sido bastante más complejo haberlo lanzado sin esas experiencias previas. Entonces, por eso que nada se perdía. Por el contrario, se ganaba tirar un PP no solo con la experiencia, sino con platas pre-aprobadas que eran las mismas que se estaban destinando siempre.

(El PP) Lo planificamos, hicimos una propuesta al concejo, yo hice un flujograma de todas las actividades y pasos que habían que hacer y que fue aprobado por el concejo y eso fue lo que se aplicó, teniendo bastantes buenos resultados, porque ahí surgió un concejo comunal de pobladores que tenían que velar por el seguimiento, monitoreo del proceso.

6.- Piensas que uno de los factores fundamentales para el éxito de un PP es la disponibilidad de presupuesto con que cuente un municipio. En este caso, ¿crees que el aporte del Fondo Común Municipal que se destina a Cerro Navia fue determinante para aplicar el PP?

R: Nada. Cero. Como te decía todos los municipios destinan anualmente una cantidad de recursos para esas direcciones, que son la dirección de Obras y DIDECO y se incorpora

salud y educación sacándole plata a los proyectos y a los presupuestos de la DIDECO. Aportamos más desde el municipio hacia la Corporación Municipal.

7.- ¿Compartes la opinión de muchos académicos que señalan que el PP, entre otras ventajas, fortalece la democracia local y la probidad institucional de los municipios?

R: No, no comparto eso, porque el presupuesto que se destina al PP es muy minoritario, es casi insignificante. Osea \$300 millones en relación a \$6.000 o \$7.000 millones, eso equivale al 0,0...5 del presupuesto municipal, entonces no hay ningún cambio presupuestario importante, no se da una situación de cogobernanza, de gobernabilidad compartida, (co-gestión) no existe eso. Se sigue terminando, de alguna u otra manera, desde los municipios y de los técnicos. Y la idea era justamente al revés, las necesidades surgen de los pobladores y técnicamente uno desde el municipio puede evaluar si efectivamente tienen factibilidad o no esos proyectos, pero acá hay una incidencia importante desde los técnicos.

(En el PP) Se produce participación, pero controlada, restringida, que es el inicio de la participación. Porque la comunidad no decide toda la gestión que se da al interior del municipio.

(Los recursos) Se conocen en parte, como te digo, lo que decide la gente es muy mínimo en relación al presupuesto general que tiene el municipio.

8.- Una de las últimas etapas del PP en Cerro Navia es cuando las propuestas de los proyectos elaborados por los vecinos son presentados ante el concejo municipal. En el periodo 2000-2004, éste estaba conformado por 7 concejales, 4 de la concertación y 3 de la alianza. Como primera experiencia en Chile, ¿crees que la composición mayoritaria del concejo a favor de la alcaldesa influyó para que el PP se hubiera aplicado. Es decir, un alcalde que tenga mayoría en el concejo, tiene más posibilidades de aplicar un PP que otro que no tenga mayoría?

R: Uno debería decir que sí, pero en el caso de Cerro Navia, que es bastante especial, no es así. Porque se da una relación particular con los sectores de oposición. Más bien hay una relación de colaboración y participación y en el caso del PP es solamente a ellos demostrarles que efectivamente ellos también tienen una participación en el proceso y, por

lo tanto, después se ven los resultados en los votos. Si ellos participan más en los diálogos ciudadanos, van tener mayor reconocimiento de la ciudadanía.

9.- La alcaldesa Girardi asume el poder comunal en el año 1996 con el 54,3%, luego es reelegida en el año 2000 con el 53,6% y en el 2004 con el 57,8%. ¿Crees tu que la aplicación del PP se explica también por el alto respaldo ciudadano con que cuenta la alcaldesa y por la cantidad de años que lleva administrando la comuna de Cerro Navia?

R: Con respecto a los años, por lo general la tendencia es que los que están en el poder, cualquier persona que lleva años en el poder se produce un desgaste, los años no dan una mayor cantidad de votación, no. Yo creo que a diferencia de muchos alcaldes, ella hace propaganda todos los días, ella está en terreno todos los días, y escucha a la gente y tiene una visión de participación distinta, en la medida que da herramientas para que la comunidad participe. Sin embargo, creo que se da mucho el clientelismo dentro del municipio, es decir, decirles a todos que si a todo, desde los paquetes de mercadería hasta las mediaguas y, por lo tanto, eso también es un dividendo político importante, le da mucha funcionalidad más allá del presupuesto.

10.- ¿Crees que las 2 reelecciones con más del 50% de las preferencias de la alcaldesa Girardi, pueden explicarse por haber aplicado el PP en la comuna de Cerro Navia?

R: Puede que sea uno de los factores, que puede ser parte complementaria de lo que ella es y como es su gestión.

11.- En Brasil fue la izquierda, representada en el partido de los trabajadores, quien aplicó el PP en Porto Alegre. Mientras que la primera experiencia en Chile la aplicó Cristina Girardi, militante del PPD, en Cerro Navia. ¿se puede desprender que el hecho de que la alcaldesa Girardi pertenezca a un partido y coalición de centro izquierda fue uno de los factores que permitieron aplicar el PP en Cerro Navia?

R: De todas maneras, porque es una estrategia destinada hacia ellos, hacia los alcaldes progresistas de la Concertación, y que la Cristina lo tiró primero. Pero esto es una

estrategia que estaba destinada a todos los municipios más progresistas del país. Y viene de la Friedrich (Fundación Friedrich Ebert Stiftung, FES), de una organización alemana que esta detrás y que ha estado asesorando por años estos encuentros y la que financió el encuentro de los alcaldes progresistas en Uruguay a principios del año 2003 y de ahí nace todo esto.

...El PP tiene un fin ideológico: Por supuesto, y que se instala en Chile también, Chile no está exento de lo que sucede internacionalmente.

12.- Cerro Navia tiene similares características políticas (el partido y los períodos del alcalde), económicas (presupuesto municipal) y sociales (cantidad de hbtes., de organizaciones, nivel de pobreza) con otras comunas, como por ejemplo, Pedro Aguirre Cerda. En función de estas similitudes, ¿por qué crees que el PP no se ha aplicado en otras comunas que tienen las mismas características de Cerro Navia?

R: Porque hay muchos miedos, efectivamente en entregar elementos de participación a la ciudadanía, porque se les puede escapar de las manos. Entonces, los gobiernos locales necesitan tener control, y tener control significa no entregar información, es como tener el poder absoluto y creo también que tiene que ver fundamentalmente con eso más que con un rechazo de principio (ideológico), porque el PP es el inicio de la participación más real. Y casi la mayoría de las comunas más pobres del país, se constituyeron por la organización ciudadana, por toma de terrenos de la gente. En todas hay un experiencia previa de participación, a la gente le ha costado conseguir su casita, se han organizado en comité de allegados, comité sin casa. Es la historia (de participación ciudadana) de Chile. Entonces, hay instalada una participación histórica de las organizaciones populares, y yo creo ue eso es lo que se le saca punta a las comunas. Yo creo si existe (participación), pero hay que ver dónde y cómo se aplican los proyectos con más impacto.

Entrevista a René Solano Valdés
Sociólogo, Concejal UDI comuna de Cerro Navia
Lunes 11 de agosto - 12:30 hrs.

1.- ¿De quién proviene la iniciativa de aplicar el PP en Cerro Navia. De las autoridades políticas del municipio, de los funcionarios, de las organizaciones y/o vecinos de la comuna?

R: En principio esto provino, a pesar de que ya conocíamos de proyectos participativos y de otro tipo de presupuesto que subsidiaban la acción de muchas personas, de la alcaldesa. Nos propuso y nos pareció bien implementarlo.

2.- ¿Antes de aplicar el PP, usted conocía de este programa?

R: Nosotros sabíamos algo de Porto Alegre, no sabia en profundidad, pero si sabia que en otros municipios se propiciaba la participación de la gente con estos PP. o a veces tenían otros nombres. Pero si algo sabíamos.

3.- En la literatura del PP se aduce a que su aplicación en Porto Alegre se debe a una respuesta a la crisis del Estado o de la representación política.

¿A qué se debe, cree usted, la aplicación del PP en Cerro Navia, puesto que en esta comuna no hay una crisis de este tipo, ya que la alcaldesa Girardi lleva tres periodos consecutivos obteniendo más del 50% de aprobación ciudadana?

R: No es una cuestión de representatividad, es de participación. Si, y muchos no lo quieren reconocer, hay una crisis participativa, aquí se optó por este tipo de situaciones para que la gente participara más. Te explico. Cuando Cerro Navia no tenia nada, la gente se agrupaba para conseguir iluminación, teléfono, veredas, proyectos “mano a mano” de 20-30 años atrás, donde el vecino aportaba una parte y el municipio y la Intendencia otra. Entonces en la medida que se fue desarrollándose la comuna, y obteniendo mejor calidad de vida, los vecinos se dejaron estar, ya no participaban en eventos del municipio, no participaban en eventos de las mismas poblaciones en las unidades vecinales y eso nos llamo la atención. Había cuentas al año de la alcaldesa y venían 10 dirigentes, la mayoría de los que estábamos ahí eran funcionarios municipales y los concejales. Entonces, que esta pasando?...esto es el resultado de la modernidad, que la gente se individualiza y que

solamente ve por ellos y ya no se junta como antes?. Entonces, eso fue lo que nos llamo a implementar este PP, donde llamábamos a las personas que decidieran que proyectos le significaba mayor rédito y en ese evento en que se implementaron.

4.- Cerro Navia aplicó algunos programas de participación ciudadana previas al PP como el Fondo Concursable de Adelanto Local (FOCAL) de 1996, el Fondo de Decisión Ciudadana (FODEC) de 1999, y en el año 2001 el Fondo de Inversión Participativa (FIP). ¿Considera que sin estas experiencias de participación no se hubiera aplicado el PP o cree que igual habría sido posible aplicarlo sin tener un bagaje práctico de participación?

R: Yo creo que una cosa no es la otra. Yo creo que nosotros siempre estuvimos de acuerdo a aplicar políticas de participación.

5.- ¿Piensa usted que la participación ciudadana que se da en el PP se incentiva sólo por el hecho de que existe una disponibilidad de recursos económicos?

R: Me duele decirlo, pero creo que si, es el incentivo. Tiene relación con lo que ya han conseguido, cuando consiguieron pavimentación, electricidad, agua potable, alcantarillado después no había motivación y se emplearon otras técnicas para estimularla. Pero creo que tiene harta relación.

6.- ¿Comparte la opinión de muchos académicos que señalan que el PP, entre otras ventajas, fortalece la democracia local y la probidad institucional de los municipios?

R: Yo creo que no. Sabes que, aquí se esta dando un problema que es serio y grave, aquí al haber platas municipales todos los años para proyectos, hay personas y organizaciones que se han especializado en obtener dinero, se han repetido en muchas oportunidades, y son para cosas nimias que no traen mayores consecuencias, pero si réditos algunas personas que están ahí, los que logran hacer sus vidas propias con estas platas. Es por eso que estamos tomando un cambio brusco en los PP 2008, en donde vamos a hacer cosas realmente emblemáticas como mejorar salud con compras de ambulancias, hacer estacionamientos para bicicletas, hacer plazas con juegos casi indestructibles, y no para

otros proyectos, se pedía proyecto de capacitación para pearcing, para asado de fin de año, para hacer en las plaza una función de teatro y de esos dineros no se sabia nunca, porque te podían falsear o te entregaban boletas y no sabemos si realmente eran ocupados. Yo te estoy dando una respuesta dura, pero es lo que yo he visto, tengo 4 periodos consecutivos, además de haber sido alcalde 2 años.

7.- Antes de ejecutar los proyectos aprobados por los vecinos, estos deben pasar por el concejo municipal para su aprobación definitiva ¿Usted lo aprobó o rechazó, y porqué?

R: Lo he aprobado todos, pero uno se va dando cuenta de los vicios. Una vez rechace el del pearcing, y no es porque esté contrario, sino todo lo que sea moda tiene otro ámbitos. Una vez un señor pidió plata para editar un cd con su producción personal de música, eso es para un rédito y lucro personal, no era para una cuestión artística. Yo he votado por el 99, 9%, pero a esos dos proyectos les dije no.

8.- ¿Piensa usted que, como concejal de oposición, al haber aprobado dichos proyectos, no sólo aprobó el PP, sino también la gestión política de la alcaldesa Cristina Girardi?

R: Yo soy opositor a la alcaldesa, yo apoyo lo bueno y lo malo lo pregunto y no hago escándalo, porque la política me gusta seria. Si yo veo que la alcaldesa, contraria a mi, hace buenas cosas, yo la voy a apoyar. Y estoy con ella en la Universidad del Trabajador, que es un proyecto emblemático para Cerro Navia de todo el sector poniente. De tal manera que si ella tiene algo malo se lo digo, pero sin escándalo. La mejor política es la que guarda las mejores relaciones, la conversación y el dialogo.

9.- Una de las últimas etapas del PP en Cerro Navia es cuando las propuestas de los proyectos elaborados por los vecinos son presentados ante el concejo municipal. En el periodo 2000-2004, éste estaba conformado por 7 concejales, 4 de la concertación y 3 de la alianza. Como primera experiencia en Chile, ¿cree que la composición mayoritaria del concejo a favor de la alcaldesa influyó para que el PP se hubiera

aplicado. Es decir, un alcalde que tenga mayoría en el concejo, tiene más posibilidades de aplicar un PP que otro que no tenga mayoría?

R: Se puede dar en algunos eventos, pero no en los PP. Aquí existe un consenso que había que otorgarse, y es eso lo que hay que hacer. Yo he visto programas de televisión donde discuten algunos alcaldes y concejales y se sacan el cuero, y cambio el televisor. He visto el tema en Iquique, Huechuraba, y me da vergüenza. Aquí, seamos de oposición o de gobierno, si la cosa es para desarrollar la comuna y para en beneficio de las personas, estamos de acuerdo. Ahora claro, cuando vemos que hay un gasto excesivo en algo, le decimos a la alcaldesa y conversamos el tema, o nos sacan de la duda o ellos cambian de opinión.

10.- La alcaldesa Girardi asume el poder comunal en el año 1996 con el 54,3%, luego es reelegida en el año 2000 con el 53,6% y en el 2004 con el 57,8%. ¿Cree usted que la aplicación del PP se explica también por el alto respaldo ciudadano con que cuenta la alcaldesa y por la cantidad de años que lleva administrando la comuna de Cerro Navia?

R: No, no tiene relación, puede ser de la alianza, de derecha, pero si le entregas proyectos interesantes donde ellos puedan decidir. Todo lo que sea decidir por parte de la gente es bienvenido y ellos lo toman como algo esencial cuando se les toma en cuenta. Una de las críticas más grandes es cuando se dice: mire señor, se tomaron las decisiones a puertas cerradas, nadie me dijo nada y de repente veo trabajos aquí que a mi no me satisfacen.

11.- ¿Cree usted que las 2 reelecciones con más del 50% de las preferencias de la alcaldesa Girardi, pueden explicarse por haber aplicado el PP en la comuna de Cerro Navia. Es decir, se ha utilizado el PP como una herramienta electoral?

R: No puedo decir que tan taxativo, pero si se saca réditos, ahora es como normal, y muchas veces se lanza en periodos críticos o álgidos de política y se ve un poco de populismo en algunos lugares más que otros, en otros es más responsable. Cuando existe un concejo concienzudo, racional, frío, objetivo, las cosas marchan por el camino correcto, pero la política como es tan intrincada, hay desvíos a tal lugar, tal organización, pero no se ha hecho de mala manera.

12.- En Brasil fue la izquierda, representada en el partido de los trabajadores, quien aplicó el PP en Porto Alegre. Mientras que la primera experiencia en Chile la aplicó Cristina Girardi, militante del PPD, en Cerro Navia. ¿se puede desprender que el hecho de que la alcaldesa Girardi pertenezca a un partido y coalición de centro izquierda fue uno de los factores que permitieron aplicar el PP en Cerro Navia?

R: No viene de la izquierda, pero lo pudo haber tomado el ejemplo de Brasil. Pero te quiero decir que en tiempo de Pinochet, y en el que participé, existían los proyectos “mano a mano”, entonces tampoco nos vamos a rogar que fuimos nosotros (quienes comenzamos con la participación en Cerro Navia), pero no es una cuestión de derecha o izquierda, es cuestión de satisfacer a la gente en sus necesidades básicas y que ellos tomen la decisión de que es lo que más les conviene en determinado momento.

13.- ¿Es por esta razón, cree usted, que los alcaldes emblemáticos de la Alianza por Chile no han aplicado un PP en sus respectivas administraciones comunales?

R: No estoy interiorizado en otras comunas, no se si Cornejo, la Carolina Plaza, pero yo se que ellos hacen participar mucho a la gente, de hecho la UDI tiene un poder poblacional extraordinario y eso se gana con voluntad, carisma y ayudas sociales. Pero no creo que esto no sea propiedad de la izquierda, porque hay diferentes PP con otros nombres como ‘Ayuda a la Comunidad’, ‘Juntémonos Todos’, etc. Solo le pusieron el nombre al PP. No es propiedad de ellos, pero si tuvieron contacto con Brasil.

14.- Cerro Navia tiene similares características políticas (el partido y los períodos del alcalde), económicas (presupuesto municipal) y sociales (cantidad de hbtes., de organizaciones, nivel de pobreza) con otras comunas, como por ejemplo, Pedro Aguirre Cerda. En función de estas similitudes, ¿por qué cree usted que el PP no se ha aplicado en otras comunas que tienen las mismas características de Cerro Navia?

R: Pienso que Saavedra no tiene el apoyo y no tiene el concejo adecuado, porque ahí la Claudina, que es comunista, hace valer sus derechos y quiere protagonismo a ultranza, de tal manera que hay una pelea soterrada y a veces manifiesta entre ellos por ver quien lleva la batuta. Y de hecho, la Claudina Núñez va candidata a alcalde y a Saavedra lo bajaron por el pacto de omisión. Ves que es una cuestión distinta, podemos tener los mismos

guarismos, las mismas cifras, pero la cuestión política está mucho más deteriorada (en Pedro Aguirre Cerda). La política que existe en Cerro Navia, pero no esta politizada, ideologizada.

Bibliografía.

Abascal, Gabriel (2004) El Presupuesto Participativo: ¿democracia directa *versus* democracia representativa o mejora de la calidad democrática ?.

http://www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-1132fichero/El_presupuesto_participativo_democracia_directa_versus_democracia_representativa.pdf

Ainsa, Fernando. (2005). El renacer de las ideas republicanas. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, ene. 2005, vol.10, no.28, p.61-69. ISSN 1315-5216.

Blanco, Ismael. 2002. Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas.

<http://www.iiij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20VII/DOCUMENTOS/BLANCFIL.PDF>

Blanco Ismael, Font Joan. 2005. “La participación local: factores estructurales, ideológicos e instrumentales”. Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Facultad de Derecho. Universidad Autónoma de Madrid.

http://portal.uam.es/portal/page/portal/UAM_ORGANIZATIVO/Departamentos/CienciaPoliticaRelacionesInternacionales/publicaciones%20en%20red/working_papers/archivos/42_2005.pdf

Bohman, James. (1998) “La democracia deliberativa y sus críticos”.

En libro: *Metapolítica*, Vol. 4, N° 14. <http://168.96.200.17/gsd/cgi-bin/library?e=d-000-00--0bcvirt-00-0-0--0prompt-10---4-----0-11--1-es-50---20-help---00031-001-1-0utfZz-800&cl=CL3.1.48&d=HASH01825e96c4225e9fe5c501dd&x=1>

Cabannes, Yves. 2004. “Presupuestos Participativos: Marco conceptual y análisis de su contribución a la *Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio*”. *Documento Conceptual*. Quito, Ecuador

Castillo, Adolfo y Villavicencio, Hugo. (2005) “Hacia una Democracia deliberativa: La experiencia del presupuesto participativo / San Joaquín 2004”. Primera Edición. Ediciones El Tercer Actor. Corporación Libertades Ciudadanas.

Collier, David. (1994). “El método comparativo: Dos décadas de cambios”. En *La Comparación en las Ciencias Sociales*, editado por Giovanni Sartori y Leonardo Morlino. Madrid: Editorial Alianza: 51-79.

Cohen, Joshua, “Democracia y libertad”, en Elster, John (comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001.

Cristi, Renato. (2003). Participación, Representación y Republicanismo. *Anuario Filosófico*, XXXVI/1 (2003) 53-81.

Cruz Prados, Alfredo. Republicanismo y democracia liberal: dos conceptos de participación. *Anuario Filosófico*, XXXVI/1 (2003) 83-109.

Elster, Jon. (compilador). "La democracia deliberativa". Editorial Gedisa. Sociología. Primera edición. Enero del 2001. Barcelona.

Filgueiras, Cristina Almeida Cunha (2002). "Relaciones entre el Estado y la sociedad civil" en Tomassini, Luciano (ed.). *Reforma y modernización del Estado. Experiencias y desafíos*. Santiago: LOM Ediciones / Instituto de Asuntos Públicos Universidad de Chile.

Filgueiras, Cristina Almeida Cunha (2005) Los Excluidos y los Procesos de Concertación Pública Local. El caso de Belo Horizonte, Brasil.

http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/belo_horizonte.pdf

Genro, Tarso y de Souza, Ubiratán. 1998. "Presupuesto Participativo. La experiencia de Porto Alegre". Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina. 1ra. Edición en español.

Goldfrank, Benjamín. 2006. "Los Procesos de Presupuesto Participativo en América Latina: Éxito, Fracaso y Cambio". *Revista de Ciencia Política* XXVI (2): 03-28.

Goldfrank, Benjamín y Schneider, Aaron. 2006. "Construcción Institucional Competitiva: El PT y el Presupuesto Participativo de Río Grande do Sul".

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/disenos/schneider.pdf>

Habermas, Jürgen. Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Tercera Edición. (2001). Editorial Trotta.

Iglesias, Diego. "Presupuestos Participativos Comuna de La Pintana". En Presupuestos Participativos. Construyendo Gobierno Local (2004).

<http://www.regionactiva.cl/htm/PARTICIPACION/LibroPresupuestosParticipativos.pdf>

King, Gary, Robert O. Keohane Y Sydney Verba. 2000. El diseño de la Investigación Social: la inferencia científica en los estudios cualitativos. Madrid: alianza Editorial.

Ley 18.695. Orgánica Constitucional de Municipalidades. Ministerio del Interior (2002). Chile.

Llamazares, Luís. (1995). El análisis comparado de los fenómenos políticos. Una discusión de sus objetivos metodológicos, supuestos metateóricos y vinculaciones con los marcos teóricos presentes en las ciencias sociales contemporáneas

Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). Núm. 89. Julio-Septiembre.

Nino, Santiago Carlos. (1997). La constitución de la democracia deliberativa. Citado en Cárdenas Gracia, Jaime. (2004) "El modelo participativo y deliberativo". Cuestiones Constitucionales.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/cconst/cont/11/ard/ard2.pdf>

Manin, Bernard (1987). "On legitimacy and political deliberation", *Political Theory*, N°15 (3), págs. 338-368. En Sancho, Carmen. *Un Modelo Diferente de Democracia: La Democracia Deliberativa. Una aproximación a los modelos de J. Cohen y J. Habermas*. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). Numero 122. Octubre – Diciembre 2003.

Martí Mármol, Luís. (2001) "Democracia y Deliberación: una reconstrucción del modelo de Jon Elster." http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE_113_163.pdf

Matías, Domingo. (2004). "Presupuesto Participativo y Democratización". Santo Domingo: Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado. http://www.parme.org.do/pdf/presupuesto_participativo.pdf

Miranda, Carlos. (1991). Selección de escritos políticos de John Locke. Estudios públicos N°44

Mirosevic, Camilo. (2006) "El Presupuesto Participativo y las Posibilidades de su Instauración en Chile". Tesis de Diplomado en Descentralización y Desarrollo Regional-Local, Universidad Alberto Hurtado. Santiago. <http://efimirosevic.blogspot.com>

Montecinos, Egon. 2006. "Descentralización y Democracia en Chile: Análisis sobre la participación ciudadana en el Presupuesto Participativo y el Plan de Desarrollo Comunal". *Revista de Ciencia Política*. Volumen 26. N°26: 191-208

Ochsenius, Carlos. 2005. "Estrategias focalizadas y participativas de superación de la pobreza y desarrollo de la concertación pública local: El caso de Cerro Navia, Chile". <http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/ochsenius.pdf>

Pettit, Philip. *Liberalismo y Republicanismo*. En *Nuevas ideas republicanas. Autogobierno y Libertad*. (2004) Félix Ovejero, José Luís Martí y Roberto Gargarella (compiladores). Paidós.

Reich, Robert B. 1988. *Policy Making in a democracy*. Citado en Pineda Pablos, Nicolás (2007). "Construcciones y demoliciones. Participación social y deliberación pública en los proyectos del acueducto de El Novillo y de la planta desaladora de Hermosillo, 1994-2001" en *Región y Sociedad*, vol. XIX, número especial, Colegio de Sonora, Sonora. México, pp. 89-115.

Rawls, John. *Teoría de la justicia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.1990.

Rawls, John. *Liberalismo político*. México D.F.: primera edición. Fondo de Cultura Económica. 1995.

Salinas, Juan. 2006 "Presupuesto Participativo al sur de Maipú en Chile. De Porto Alegre a Buin". <http://www.buin.cl/pdf/libropp.pdf>

Sancho, Carmen. Un Modelo Diferente de Democracia: La Democracia Deliberativa. Una aproximación a los modelos de J. Cohen y J. Habermas. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). Numero 122. Octubre – Diciembre 2003.

Schumpeter, Joseph. (1950). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Nueva York: Harper and Row, 3era edición.

Sintomer, Yves. (2004). Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Noviembre. Madrid. España. 2-5.

Vallespín, Fernando. (1998). Jürgen Habermas /John Rawls, Debate sobre el liberalismo político. Ediciones Paidós. España.