

# Recomendaciones para ejercicios de Presupuestos Participativos Regionales en Chile

Felipe Correa M.



## Introducción

Los presupuestos participativos (PP) son un mecanismo de gobernanza perteneciente a categoría de mecanismos de “democracia deliberativa” (Fishkin, 1991; Elster, 1998). Estos mecanismos incorporan no solo la dimensión de votación y elección por parte de la población (democracia “liberal”), aspecto esencial del principio democrático, sino también la deliberación y propuesta en diversos temas y mediante diferentes vías por parte de la ciudadanía.

Los PP surgen durante la década del ochenta en municipios de Brasil. El mecanismo consiste en la proposición, por parte de organizaciones comunitaria de los municipios, de proyectos comunitarios o comunales a ser financiados mediante presupuesto público, para lo cual el gobierno local destina una porción de su presupuesto de libre disposición<sup>1</sup>. Desde su surgimiento, esta herramienta ha sido replicada numerosas veces tanto en América Latina como en el mundo entero<sup>2</sup>. Ha sido indicada también, tanto por la Conferencia ONU-Hábitat como por el Banco Mundial, como una de las buenas prácticas de gobernanza local (World Bank, 1996; UN-Habitat, 2004).

Los PP llegan a implementarse en Chile el año 2001 con la introducción del mecanismo de votación comunal abierta en el Programa Fondo de Inversión Participativa (FIP) del Fondo de Decisión Ciudadana (FODEC) de la Municipalidad de Cerro Navia (Ochsenius, 2005; Pagliai Fuentes, 2005). A partir de entonces, otras municipalidades han aplicado versiones que han recogido, en mayor o menor grado, la estructura del PP, contándose cinco años más tarde con más de 10 municipalidades participando del mecanismo (Mirosevic, 2006), siendo 30 las que lo habían implementado en algún momento una década después (Salinas Fernández, 2011; Aedo Vallejos, 2014). Entre 2001 y 2017 se han contado en Chile 245 experiencias de presupuestos participativos locales, participando en ellas 54 municipalidades (Correa & Hepp, 2022).

La investigación sobre las experiencias de PP en Chile muestra que existen marcadas diferencias entre ellas, tanto entre las que realizan distintas municipalidades, como las que se realizan en distintos años incluso dentro de una misma administración municipal (Pagliai & Montecinos, 2006; Riquelme Jaque, 2008; Colina B. & Hoffmann R., 2009; Noriega, Aburto, & Montecinos, 2016). A esta diversidad de experiencias en los presupuestos participativos locales se suman además las experiencias que han tenido lugar en numerosos servicios de salud, así como también a nivel regional (Montecinos, 2018).

---

<sup>1</sup> Para una historia del surgimiento de este mecanismo, ver Goldfrank (2006) y Schneider y Goldfrank (2006).

<sup>2</sup> Para ver las experiencias mundiales de presupuestos participativos, ver Shah (2007) y Días (2014).

## Tres recomendaciones para Presupuesto Participativo Regional

Los presupuestos participativos regionales (PPR) tienen características similares a los presupuestos participativos locales (PPL) en términos procedimentales. Sin embargo, difieren en el público objetivo, en el carácter de los proyectos que financia, y en la relación que se establece con los gobiernos locales (que en el caso del PPL es inexistente). La diferencia existente entre los PPR y los PPL hace necesario, por ende, clarificar en forma más precisa las recomendaciones necesarias a tomar en cuenta para llevar a cabo un PPR de forma exitosa, sobre todo debido a que la literatura sobre presupuestos participativos, en la gran mayoría de los casos, ha estudiado y elaborado recomendaciones solo para los PPL.

En términos generales, las recomendaciones específicas para los PPR pueden sintetizarse en tres puntos:

### 1. No querer sustituir al nivel local

Un error común en la gobernanza multinivel es que los niveles superiores de gobierno sustituyen, en la práctica, la labor que deberían realizar gobiernos de los niveles más cercanos a la ciudadanía. Esto es cierto tanto para la acción que realiza el gobierno central, con respecto a lo que debería realizar el gobierno regional, así como también en el caso de la acción de los gobiernos regionales, con respecto a lo que debería realizar el gobierno local.

En el caso de los PP, la situación óptima es que convivan *simultáneamente* los PPR con los PPL, y que ambos no se superpongan en cuanto a: 1) el carácter de los proyectos que financian, y 2) el carácter de las organizaciones e instituciones con las cuales se vinculan para recibir las propuestas de proyectos a ser votados.

En cuanto al carácter de los proyectos, la diferencia principal que se establece entre los PPL y los PPR es que los PPL financian proyectos que tienen un alcance estrictamente comunal o subcomunal, con pocas

externalidades supracomunales, mientras que los PPR financian proyectos de carácter al menos intercomunal, o que tienen externalidades supracomunales importantes<sup>3</sup>.

En cuanto al carácter de las organizaciones e instituciones, la diferencia principal que se establece entre los PPL y los PPR es que los PPL privilegian el relacionamiento con organizaciones de carácter comunal o subcomunal, como son juntas de vecinos, organizaciones funcionales con actividad comunal o subcomunal, escuelas, etc., mientras que los PPR privilegia la vinculación con organizaciones que tienen carácter intercomunal o que desarrollan su labor en un territorio supracomunal<sup>4</sup>. Este *énfasis*, no obstante, no excluye tajantemente la participación en un PPR de organizaciones o instituciones comunales o subcomunales, en tanto los proyectos que presenten tengan carácter inter o supracomunal. Más bien, a lo que se apunta es a buscar activamente aquellas organizaciones o instituciones con las que las perspectivas de trabajo conjunto con el gobierno regional ofrecen una relación más natural en términos de la escala territorial a la que apuntan<sup>5</sup>.

Finalmente, el que el PPR no busque sustituir a los PPL implica una colaboración entre el gobierno regional y los gobiernos locales, incluso en torno a la figura del PP y de los mecanismos de democracia deliberativa. De otro modo, se corre el riesgo de abrir focos de conflicto y de competición entre niveles de gobierno, lo que a todas luces es una ineficiencia para una política pública orientada articulada en el sentido de la gobernanza multinivel.

## 2. Considerar a los gobiernos locales como elaboradores de propuestas

Los PPL son conducidos por los gobiernos locales -municipalidades- y, por ende, consideran como organizaciones habilitadas para formular proyectos solo a las que se encuentran en el marco geográfico de su accionar. En un sentido similar, los PPR son conducidos por los gobiernos regionales, y consideran como organizaciones o instituciones privilegiadas para formular proyectos a las que se encuentran en el marco geográfico de su accionar<sup>6</sup>. Los PPR incluyen a las municipalidades como proponentes de proyectos, con la particularidad de que los proyectos deben tener carácter al menos intercomunal o contar con una

---

<sup>3</sup> La evaluación sobre las externalidades es, ciertamente, una materia donde no es posible establecer criterios definitivos y uniformes. De este modo, se sugiere la conformación de algún tipo de comité evaluador de los proyectos que se presenten al PPR que son atingentes de aprobar para ser sometidos a votación. Un proyecto de carácter comunal o subcomunal pero que, sin embargo, presenta altas externalidades supracomunales podría ser, por ejemplo, el financiamiento de equipos médicos especializados para un hospital público de alta complejidad que tiene sus instalaciones en una sola comuna. En este caso, a pesar de que el hospital pertenece a una comuna y es por ende una entidad comunal o subcomunal, al ser de alta complejidad, es posible que reciba población de toda la región, pues probablemente no existan hospitales de alta complejidad en todas las comunas de la región. Por otro lado, un caso de proyectos con pocas externalidades supracomunales corresponde al financiamiento de equipos médicos para un Centro de Salud Familiar, entendiendo que estas instalaciones están presentes en todas las comunas y que no atienden a población de toda la región. El mismo criterio diferenciador en cuanto a externalidades puede aplicarse a universidades, centros de formación técnico, empresas y sindicatos, medidas de protección o mitigación ambiental, infraestructura para telecomunicaciones o para servicios básicos, etc.

<sup>4</sup> Ejemplos de estas organizaciones son organizaciones medioambientales de carácter provincial, sindicatos de empresas de nivel regional, provincial o territorial (supracomunal), uniones regionales de juntas de vecinos, organizaciones sin fines de lucro como fundaciones o corporaciones que realizan su labor a nivel regional o supracomunal, cámaras de turismo o comercio provinciales o regionales, etc.

<sup>5</sup> Esto quiere decir que de parte del gobierno regional es necesario un trabajo activo de búsqueda y vinculación con este tipo de organizaciones e instituciones.

<sup>6</sup> No incluyen, por ejemplo, a organismos nacionales como CORFO, INDAP, etc. Tampoco a gremios empresariales de carácter nacional como la SOFOFA, la CPC, la UNAPYME o la CONUPIA. Tampoco, a organizaciones de la sociedad civil, organizaciones sin fines de lucro u otras organizaciones de carácter nacional como el Consejo de Universidades Estatales, Fundación Chile, la Central Unitaria de Trabajadores, el Comité de defensa y recuperación del cobre, etc.

importante externalidad supracomunal. En este último sentido, las asociaciones municipales intraregionales son un tipo de organización privilegiada con la cual trabajar para la recepción de proyectos a ser votados y eventualmente financiados.

### 3. Mantener una frecuencia menor en comparación a los PPL

Debido a que, generalmente, los proyectos de carácter intercomunal (territorial, provincial, regional) abarcan una zona geográfica más amplia, tienen una población potencial a atender en promedio mayor, y considera proyectos que tienen también economías de escala superiores, es que en promedio los proyectos financiados serán también más costosos en comparación a los proyectos financiados con PPL<sup>7</sup>.

Debido al mayor costo comparado de los proyectos, eventualmente los tiempos de ejecución de cada proyecto serán también más largos. Esto implica la recomendación de que los PPR tenga una periodicidad de una frecuencia igual o menor en comparación a los PPL, de modo que los proyectos puedan ser ejecutados entre una y otra versión de los PPR. En los PPL, la periodicidad tiende a ser anual, salvo excepciones. De modo que, en los PPR, la periodicidad no debiera ser menor a los dos años, pudiendo extenderse incluso a los cuatro años, dependiendo del tiempo proyectado de ejecución de los proyectos financiados.

---

<sup>7</sup> Según la base de datos de 6.589 proyectos financiados con PPL entre 2001 y 2017 recopiladas por Correa y Hepp (2022), el monto promedio de los proyectos financiados es de \$3.323.313. Los proyectos de montos más altos (entre 100 y 300 millones de pesos) corresponden a compras de vehículos de bomberos, remodelaciones de parques, instalación de infraestructura de wifi comunal, asfaltado de caminos, centros de terapias para adultos mayores y personas con discapacidad, y proyectos de normalización de agua potable para sectores periféricos de las comunas.

# Cinco recomendaciones para Presupuestos Participativos en general

Ya sean PPL o PPR, hay ciertas recomendaciones generales de los PP que pueden ser generalizables para todas las experiencias de PP. A continuación se ofrecen **5 recomendaciones** aplicables al PPR que provienen de otras experiencias de PP estudiadas en la literatura.

## 1. Evaluación

Debido a que no todos los proyectos que eventualmente se presentan cumplen con las condiciones estipuladas en el reglamento (en el caso del PPR, por ejemplo, ser proyectos de carácter al menos intercomunal o que tenga importantes externalidades supracomunales), es que los proyectos presentados deben pasar por un primer filtro de aprobación por parte de la entidad a cargo del PP (en el caso del PPR, el gobierno regional), para lo cual se recomienda la constitución de un comité que apruebe la idoneidad de los proyectos presentados. Esto no implica en ningún caso filtrar bajo consideraciones extra reglamentarias, es decir, no conlleva evaluación de ningún tipo sobre la necesidad del proyecto en sí, pues de otro modo se estaría contraviniendo el espíritu del PP. Implica, más bien, asegurar que los proyectos que se presenten tengan pertinencia regional, y no solo comunal, y que los ítems de gasto sean posibles de abarcar por medio de los mecanismos propuestos de financiamiento (por ejemplo, el FNDR).

## 2. Costeo

La segunda recomendación es que los proyectos presentados en una primera fase deben ser correctamente evaluados y estimados en cuanto a su costo. Por lo general, las organizaciones o instituciones que proponen proyectos no tienen los elementos técnicos necesarios para señalar el costo de aquellos; más bien, lo que aportan es la información acerca de la necesidad o utilidad del proyecto, de forma independiente de su costo. Es por esto que la labor de costeo aproximado generalmente se realiza con apoyo del gobierno que impulsa el PP, o de agentes externos designados por el gobierno como pueden

ser empresas consultoras contratadas específicamente para tales efectos. Esta etapa de evaluación, costeo y mayor especificación de los proyectos es necesaria para que la ciudadanía pueda tomar la decisión teniendo todos los elementos importantes a considerar, lo que incluye el monto o costo financiero de la inversión.

### 3. Votación en línea

Recientes experiencias de PPL incorporan el mecanismo de votación en línea, para lo cual es posible crear una plataforma especialmente diseñada para tales efectos, o bien alojar la votación en el sitio web del gobierno que implementa el PP. La votación en línea facilita la participación de la comunidad que se encuentra en condiciones de acceder a servicios de internet por sus propios medios. En los casos de zonas donde no hay internet, la organización de los PP frecuentemente asegura la habilitación de locales de votación -por ejemplo, escuelas, juntas de vecinos, etc.- que cuenten con computadores y acceso a internet mediante los cuales emitir el voto.

### 4. Identificación de los votantes

El proceso de votación, especialmente si se lleva a cabo mediante medios electrónicos, requiere de una correcta identificación del votante, así como de asegurar que el votante pertenezca a una comuna habilitada para sufragar en el PP. Esto es necesario para evitar fraudes e injerencias externas indeseadas que puedan sesgar los proyectos finalmente financiados. Para asegurar la identificación del votante y la emisión de un solo voto, mecanismos posibles de utilizar son el ingreso mediante Clave Única<sup>8</sup> o el requerimiento de incluir el número de documento de la cédula de identidad, para lo cual se requiere de información provista por el Registro Civil en orden de validar dicha información. Para asegurar la pertenencia comunal, mecanismos posibles de utilizar son información de la comuna registrada para sufragar provista por el Servicio Electoral, ya sea a través de una validación en línea, o de la obtención previa de las bases de datos de los rut de los votantes de la región.

### 5. Organizaciones patrocinantes de los proyectos

Es también importante que cada uno de los proyectos tenga el mayor número de organizaciones o instituciones patrocinantes posibles. Estas organizaciones patrocinantes son las que finalmente se encargarán de difundir a la población y la ciudadanía el mecanismo del PP con el fin de que la ciudadanía se movilice en la votación en favor del proyecto en particular, pudiendo con esto llegar a un segmento mucho mayor en comparación a lo que podría alcanzar solo el gobierno regional. Para esta labor de difusión que hacen las organizaciones patrocinantes, es importante que el gobierno que lidera el PP ponga a disposición de ellas el sitio web con la descripción de cada uno de los proyectos, así como elementos de

---

<sup>8</sup> Clave Única es una iniciativa que busca proveer a los ciudadanos de una Identidad Electrónica Única (RUN y contraseña) para la realización de trámites en línea del Estado. Más información en <https://claveunica.gob.cl/>.

diseño gráfico para compartir en redes sociales de cada uno de los proyectos que tengan por fin la difusión y el incentivo a la participación para votar por proyectos puntuales.

## Referencias

- Aedo Vallejos, C. (2014). *Innovación democrática y empoderamiento: Estudio comparado de ocho experiencias de presupuesto participativo en Chile*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Colina B., M., & Hoffmann R., M. G. (2009). Participación ciudadana a través de los presupuestos participativos: Contribuyendo hacia una nueva relación Estado-sociedad. *Revista Pléyade*, 4, 244-274.
- Correa, F., & Hepp, P. (2021). *Desarrollo Económico local y Presupuestos Participativos: La experiencia chilena*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Dias, N. (2014). *Hope for democracy: 25 years of participatory budgeting worldwide*. São Brás de Alportel: In Loco.
- Elster, J. (1998). *La Democracia Deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- Fishkin, J. (1991). *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven and London: Yale University Press.
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de "presupuesto participativo" en América latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), 3-28.
- Max-Neef, M., Elizalde, A., & Hopenhayn, M. (1986). *Desarrollo a Escala Humana: una opción para el futuro*. Development Dialogue, número especial, 96 pp. CEPALUR, Fundación Dag Hammarskjöld.
- Mirosevic, C. (2006). *El presupuesto participativo y las posibilidades de su instauración en Chile*. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado.
- Montecinos, E. (2018). Democratización de la inversión pública en Chile. El caso del presupuesto participativo en la región de Los Ríos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 72, 137-162.
- Noriega, A., Aburto, F., & Montecinos, E. (2016). Presupuestos participativos en Chile y su contribución a la inclusión social. *Íconos*, 20(56), 203-218.
- Ochsenius, C. (2005). *Estrategias focalizadas y participativas de superación de la pobreza y desarrollo de la concertación pública local. El caso de Cerro Navia*. Santiago de Chile.
- Pagliai Fuentes, C. A. (2005). *De los instrumentos a las experiencias: Presupuestos Participativos en Chile como alternativa para reinventar la Participación Ciudadana en los Municipios*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Pagliai, C., & Montecinos, E. (2006). *Manual Presupuestos Participativos en Chile: Experiencias y aprendizajes*. Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung y Foro Chileno de Presupuesto Participativo.
- Riquelme Jaque, S. (2008). *Presupuestos Participativos: éxito y fracaso en perspectiva comparada. Cerro Navia y Pedro Aguirre Cerda como casos de estudio*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.
- Salinas Fernández, J. (2011). Aportes del presupuesto participativo para una gestión local transparente: el caso chileno. *XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Asunción.
- Schneider, A., & Goldfrank, B. (2006). Construcción institucional competitiva: el PT y el Presupuesto Participativo de Rio Grande do Sul. En C. Wanderley Lumbambo, D. Bandeira Coêlho, & M. A. Melo, *Diseño Institucional y participación política experiencias en el Brasil contemporáneo* (págs. 253-291). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales .
- Shah, A. (Ed.). (2007). *Participatory Budgeting*. Washington, D.C.: World Bank Group.
- UN-Habitat. (2004). *¿Qué es y cómo se hace el presupuesto participativo*. Quito: Naciones Unidas.
- World Bank. (1996). *The World Bank participation sourcebook*. Washington: The World Bank.