

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO CHILENO

CITIZEN PARTICIPATION IN THE CHILEAN PUBLIC BUDGET

Marco Aurelio Márquez Poblete*
y Luis Riquelme Contreras**

Resumen***

En las últimas décadas, el ejercicio de la democracia en el país se ha ido profundizando desde la elección del Gobierno a través de procesos electorales, hacia una mayor participación continua y permanente de la ciudadanía en la gestión y decisiones de la Administración. Así, la participación ciudadana representa un elemento prioritario en el control de la gestión del Estado y en la lucha contra la corrupción.

En Chile, la ley N° 20.500 prescribe que el Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones; por lo tanto, indica que los órganos de la Administración del Estado deberán establecer cuáles son las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones sociales en el ámbito de su competencia.

El presente estudio analiza la participación ciudadana en el proceso presupuestario chileno, haciendo un levantamiento de los mecanismos de participación existentes en busca de evaluar las posibilidades de su mejoramiento.

La propuesta busca crear un camino para abrir nuevos espacios de participación ciudadana en el proceso de decisión del presupuesto público.

* Geógrafo de la Pontificia Universidad Católica de Chile, magíster en Gerencia y Políticas Públicas de la Universidad Adolfo Ibáñez, postulado en Preparación y Evaluación de Proyectos de la Universidad de Chile.

** Ingeniero comercial con mención en Economía y magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile, diplomado en Evaluación Social de Proyectos de la Pontificia Universidad Católica de Chile y en Gerencia Pública de la Universidad de Chile.

*** Los autores agradecen los comentarios realizados al texto por parte de Rodrigo Egaña Baraona, profesor adjunto del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, así como las opiniones de las alumnas del Diploma Elementos para la Gerencia Pública Estratégica de la Universidad de Chile, 2019.

Palabras clave: participación ciudadana – presupuesto público chileno – control de la gestión estatal.

Abstract

In recent decades, the exercise of democracy in the country has been deepening from the election of the government through electoral processes, towards a greater continuous and permanent participation of the citizens in the management and decisions of the administration. Thus, citizen participation represents a priority element in the control of state management, as well as in the fight against corruption.

In Chile, Law N° 20,500 declares the State recognizes the citizens' right to participate in its policies, plans, programs and actions; therefore, it indicates that the state administration organizations must establish which are the formal modalities and specific participation that people and social organizations will have within the scope of their competence.

The present study analyzes citizen participation in the Chilean budget process, making a survey of the existing participation mechanisms in order to evaluate the possibilities of its improvement.

The proposal seeks to create a path to open new spaces for citizen participation in the public budget decision process.

Keywords: citizen participation – Chilean budget process – control of state management.

1. Participación ciudadana en la gestión pública

«En una primera aproximación, se puede señalar que la participación ciudadana se refiere a la intervención de particulares en actividades públicas, en tanto portadores de determinados intereses sociales» (Cunill Grau, 1991). Por otra parte, Lahera Parada (2002), plantea que «la participación se refiere a la posibilidad que personas o grupos tienen para influir, hacerse presentes, en la determinación de la agenda pública y también en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas».

En un proceso de participación ciudadana, se pueden distinguir diversos niveles que suponen diferentes grados de involucramiento de las personas y grupos en

él. Se distinguen, en términos generales, cuatro niveles de participación ciudadana:

- a) **Informativo:** su objetivo es proveer información sobre el tema en cuestión. En este nivel, el flujo de información es unidireccional y no existe posibilidad de retroalimentación o negociación directa sobre lo informado.
- b) **Consultivo:** su objetivo es invitar a personas y grupos a participar de manera activa a través de sus opiniones y sugerencias. Para desarrollar este nivel es necesario generar canales a través de los cuales se recibe la opinión y posturas respecto de un tema.
- c) **Resolutivo:** su objetivo es convocar a personas y grupos con posibilidades reales de influir respecto de un tema específico. Los actores son considerados como ejecutores o gestores de programas o proyectos sociales para dar respuesta a problemas locales. En esta forma, los actores participan de un proceso de negociación, producto del cual se establecen acuerdos que tienen carácter vinculante y, por lo tanto, inciden en la decisión adoptada.
- d) **Cogestión:** su objetivo es convocar a actores clave para ser parte de un proceso de toma de decisiones que involucra más de un tema específico. La cogestión se realiza en función de un proceso de gestión amplio. En esta forma de participación, los actores involucrados y la comunidad adquieren destrezas y capacidades, fortalecen sus espacios y organizaciones y actúan con un sentido de identidad y comunidad propio respecto del tema que los convoca. El fortalecimiento de sus organizaciones y el trabajo en redes facilita una acción eficiente y orientada al cumplimiento de sus metas y proyectos. La participación ciudadana se involucra en todas las etapas de la política o proyecto público.

2. El presupuesto público

En términos abstractos, se entiende por presupuesto público la expresión de un plan de acciones que ejecutará una Administración en términos de cifras. Su confección forma parte de la etapa de planificación y busca identificar los recursos que serán necesarios para ejecutar los planes y alcanzar los objetivos que esas previsiones persiguen en un Gobierno específico durante un período de tiempo definido.

El presupuesto público es un instrumento de gestión del Estado para el logro de resultados a favor de la población, a través de la prestación de servicios y logro de metas de cobertura con equidad, eficacia y eficiencia por las entidades

públicas. Establece los límites de gastos durante el año fiscal, por cada una de las entidades del sector público y los ingresos que los financian, de acuerdo con la disponibilidad de los fondos públicos, a fin de mantener el equilibrio fiscal.

Cuando el Gobierno entrega su propuesta de presupuesto público, los expertos analizan la magnitud del déficit fiscal y el crecimiento del gasto, y debaten si este está contribuyendo a un mayor crecimiento o al control de la inflación. El presupuesto es objeto de intensas negociaciones en el Congreso Nacional, donde los parlamentarios buscan asegurar financiamiento para proyectos de su interés o exigir una mejor fundamentación al Gobierno sobre sus propuestas. Para los ministerios y organismos públicos la formulación del presupuesto es una instancia clave para el futuro de sus programas y la ejecución de este es seguida por muchos agentes económicos. Además, de él depende en gran medida que se lleven a cabo los programas de los Gobiernos.

Las funciones del presupuesto se asocian al ámbito político-institucional, económico y gerencial:

- a) **Función institucional:** el presupuesto público es esencialmente institucional. Su propósito es dar cuenta del uso de los recursos públicos por parte del Ejecutivo y establecer un marco legal para su asignación y desembolso. En la medida en que el Estado obtiene sus recursos de un poder legal para recaudar impuestos, es necesario también un instrumento legal que autorice la distribución de dichos recursos y sirva para fiscalizar su utilización. Esto involucra un proceso de decisión y negociación del presupuesto que incluye al Poder Ejecutivo y al Legislativo, y a cientos de personas. El presupuesto está lejos de ser una institución homogénea. Existe una importante variedad de arreglos institucionales en torno al presupuesto entre un país y otro. Esto se expresa en el grado de centralización de las decisiones del Ejecutivo en la formulación del presupuesto; el poder de la Legislatura para modificar el presupuesto propuesto por el Ejecutivo; los límites temporales, procedimentales y cuantitativos a la discusión del presupuesto en la Legislatura; el poder de veto del Ejecutivo sobre el presupuesto aprobado por la Legislatura; la flexibilidad con que cuenta el Ejecutivo para ejecutar el presupuesto una vez aprobado; la autonomía del órgano de control externo y los poderes de este para fiscalizar la gestión financiera; y los mecanismos de rendición de cuentas; entre otros. Los arreglos institucionales definen el poder relativo de cada uno de los actores que intervienen en el proceso presupuestario, cómo interactúan entre ellos y cómo se resuelven sus discrepancias en la asignación de recursos.

Desde la década de 1990, varios estudios se han dedicado a analizar la institucionalidad presupuestaria y su efecto sobre los resultados de la política fiscal. En particular, Alesina y Perotti (1995) proponen dos sistemas

estilizados definidos sobre la base de qué tipo de actores institucionales concentra el mayor poder de decisión sobre el presupuesto. En los sistemas colegiados es la Legislatura y al interior del Gobierno es el gabinete o un comité de ministros, el que toma las principales decisiones presupuestarias. En cambio, en los sistemas jerarquizados este poder tiende a concentrarse en autoridades centrales, particularmente el Ejecutivo y, al interior de este, en el Ministerio de Hacienda. No obstante, el carácter jerarquizado o colegiado de la institucionalidad presupuestaria no ocurre en el vacío. Como enfatizan Scartascini, Stein y Tommasi (2010), el presupuesto y sus reglas forman parte de arreglos institucionales más amplios, los que tienen su propia consistencia interna. En países como Estados Unidos, donde el balance de poderes es consustancial al sistema político, las grandes atribuciones del Presidente en materia política y administrativa son compensadas con un mayor poder del Congreso en materia presupuestaria. En sistemas de este tipo, el Congreso es la autoridad presupuestaria dentro del Estado y el Ejecutivo debe solicitar recursos al Congreso para la ejecución de sus programas. Esto requiere que el Presidente desempeñe un papel central en la conducción del Ejecutivo durante la preparación y la discusión presupuestaria. En cambio, en los países con regímenes políticos parlamentarios, los Gobiernos se constituyen a partir de mayorías en el Parlamento y, por lo tanto, el balance de poderes está incorporado en el origen mismo del Ejecutivo —Gobierno—.

En estos países, el presupuesto y las materias financieras ocupan un lugar menos relevante en el sistema político y la iniciativa legislativa parlamentaria es en la práctica más limitada, pues incluso si el Parlamento cuenta con atribuciones para modificar las propuestas del Ejecutivo, este siempre puede refugiarse en su mayoría legislativa para proteger su propuesta. En este sistema, el presupuesto es visto como un instrumento ejecutivo del Gobierno para llevar a cabo sus políticas, contando con un respaldo político previo, y la etapa más importante de su elaboración se desarrolla al interior del Ejecutivo. No obstante, dichas diferencias, en los distintos países los presupuestos presentan tres características comunes desde el punto de vista institucional:

- i) Constituyen la base para la operación financiera del Gobierno;
- ii) Están sujetos a un ciclo regular de formulación, aprobación, ejecución y evaluación; y
- iii) Requieren aprobación parlamentaria. Por lo tanto, esto significa que el presupuesto siempre constituye un instrumento que, tras su formulación al interior del Ejecutivo y su paso por la Legislatura, resume un amplio espectro de compromisos institucionales y políticos entre actores con intereses muy diversos.

- b) **Función gerencial:** el presupuesto constituye uno de los elementos definitorios del marco en que se desarrolla la gestión pública. Establece, por un lado, los recursos con que operarán los organismos gubernamentales durante el año y, por otro, los límites financieros a dicha gestión. Por estas razones, la preparación del presupuesto es un proceso que requiere una fuerte interacción entre los organismos públicos y la autoridad presupuestaria, en la que se establecen compromisos mutuos, responsabilidades y obligaciones. El proceso de negociación y compromiso en torno a los presupuestos reemplaza, en la gestión pública, el rol que en el sector privado desempeña el mercado como asignador de recursos, y con ello completa el circuito de relaciones entre ciudadanía y Estado descrito en el capítulo anterior.

Para los organismos públicos con funciones muy variadas y resultados poco medibles, que no venden, sino que proveen gratuitamente servicios, que no compiten, sino que ejercen poder monopolístico al amparo de la ley, lo que mejor instaurado está dentro de su gestión es su presupuesto. Este último provee la única esfera a partir de la cual los ejecutivos públicos pueden generar con terceros obligaciones mutuas similares a las que el sector privado establece a través del mercado. De este modo, la estabilidad de los presupuestos es un elemento clave para la gestión pública. Un presupuesto muy inestable, en el corto plazo dañará la capacidad para producir los bienes y servicios comprometidos con los usuarios, y en el mediano y largo plazo generará incertidumbre, alentando la búsqueda de mecanismos para reducirla, como las afectaciones de impuestos o los pisos legales de gastos. Por otra parte, los presupuestos se preparan, aprueban y ejecutan sobre la base de reglas, roles y procedimientos que se repiten cada año.

Dado que el presupuesto no se confecciona a través de un intercambio de mercado ni de una fórmula predeterminada, sino que surge a partir de un proceso de negociación que tiene como referencia el comportamiento de los actores durante la ejecución, puede caracterizarse como un juego repetitivo, de cuyas reglas y pautas de comportamiento los jugadores pueden aprender a maximizar su beneficio. Así, por ejemplo, si los gestores públicos sectoriales observan que cuando queda parte de su presupuesto sin ejecutar a fin de año, no solo no pueden trasladar los recursos sobrantes al ejercicio siguiente, sino que son penalizados con una menor asignación presupuestaria, entonces se preocuparán de gastar hasta el último centavo antes del término del año, independientemente de su justificación o rendimiento. Del mismo modo, si se observa que la autoridad siempre cubre los faltantes de gastos imprescindibles que se producen durante el año, es probable que los gestores sectoriales prioricen otros ítems en su petición presupuestaria y subestimen sus necesidades en estos ítems en la expectativa de que al final los déficits serán cubiertos por la autoridad central. De este modo, dentro de las limitaciones naturales de la gestión gubernamental, los presupuestos proveen a los organismos públicos no

solo de una base financiera de programación de su gestión y un sistema de obligaciones mutuas e incentivos para orientar sus decisiones, sino también de una pauta de funcionamiento que los funcionarios informados pueden utilizar para su propio beneficio o el de sus usuarios.

- c) **Función económica:** en su dimensión microeconómica, el presupuesto refleja la asignación de recursos públicos entre usos alternativos y competitivos, y guarda una relación directa con los aspectos de gestión analizados en el punto anterior. En el campo macroeconómico, el presupuesto constituye una instancia de definición de la política fiscal. A través de los años, el espacio para el manejo de las finanzas públicas con un criterio macroeconómico ha sufrido transformaciones. Mientras que las funciones del Estado estaban restringidas a la defensa, el resguardo del orden, la administración de la justicia y las relaciones internacionales, el principio central de la administración financiera fue el de mantener un presupuesto equilibrado.

El auge del keynesianismo y la expansión del Estado transformaron a las finanzas públicas en un instrumento para asegurar el balance de la economía en torno a una senda estable de crecimiento (Wildavsky, 1992). Pese a la posterior declinación del keynesianismo y al surgimiento de grandes desequilibrios fiscales a partir de los años setenta, la política fiscal ha continuado siendo concebida como un instrumento de estabilización macroeconómica, en buena medida porque es uno de los pocos instrumentos de los que pueden disponer directamente los Gobiernos. El presupuesto constituye una de las principales instancias de formulación de la política fiscal. De hecho, dadas las formalidades requeridas en su preparación, el presupuesto es la instancia más clara y organizada de formulación de dicha política. Sin embargo, el presupuesto presenta fuertes asimetrías en su composición. Mientras que por el lado de los ingresos no contiene sino una estimación basada en supuestos respecto del comportamiento de las bases tributarias y otros parámetros, los gastos presupuestados representan compromisos que, aun en los casos en los que no están respaldados por obligaciones legales, son difíciles de revertir.

De este modo, el presupuesto está formado por dos componentes:

- i) Un componente de política fiscal, expresado en la combinación de agregados fiscales programada a partir de las metas macroeconómicas que la autoridad espera alcanzar con ayuda de las finanzas públicas, y
- ii) Un componente coyuntural o transitorio, expuesto a influencias exógenas, pero que en la formulación del presupuesto se expresa en supuestos y estimaciones sobre lo que efectivamente ocurrirá. Una tarea fundamental de la preparación del presupuesto es combinar el componente de política fiscal y los factores exógenos que operan sobre

las finanzas públicas de manera de hacer que las metas y los supuestos macroeconómicos básicos sean consistentes. Dicha consistencia debe surgir de la compatibilización entre el programa fiscal y el monetario, así como también de la consistencia de las proyecciones de gasto de los diversos sectores de la economía, ambos aplicados sobre un horizonte de corto y mediano plazo.

3. Los presupuestos participativos

Los presupuestos participativos se han utilizado para describir en general, al proceso de involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones con respecto a la distribución de fondos públicos (Harkins, Moore, & Escobar, 2016). Entendiéndose como un proceso que involucra directamente a la gente en la toma de decisiones sobre las prioridades de gasto para un presupuesto público definido.

Esto significa involucrar a los ciudadanos, residentes y grupos comunitarios representativos de todas las partes de una comunidad para discutir las prioridades de gasto, hacer propuestas de gasto y votar sobre ellas, así como otorgar a las personas locales un papel en el escrutinio y monitoreo del proceso.

Actualmente no hay evidencia de la efectividad del presupuesto participativo a nivel de gobierno nacional. Portugal acaba de comenzar un proceso nacional de presupuesto participativo, pero no hay una evaluación de su éxito.

Se debe entender que los presupuestos participativos son una forma de participación pública. En términos generales, la participación pública se refiere a cualquier forma de «participación del público en los asuntos y decisiones de los organismos de formulación de políticas» y se considera que tiene lugar en un espectro o continuidad.

En un extremo se puede presentar una participación pasiva basada en el intercambio puntual de información. Aquí, las organizaciones simplemente buscan sensibilizar al público sobre un tema. El intercambio de información es de arriba hacia abajo y es transaccional, donde las organizaciones informan y el público la recibe pasivamente. Por el contrario, en el otro extremo el compromiso público es continuo, está dirigido por la comunidad e implica cierto grado de propiedad o control de la comunidad sobre el proceso y los resultados. Este tipo de compromiso suele ser empoderador y, por lo tanto, se caracteriza como «transformacional» dentro de la literatura. En estos casos, la información no se intercambia simplemente entre las partes interesadas y los representantes de las organizaciones, pero la opinión y los puntos de vista pueden transformarse

como resultado del diálogo y la negociación (Williams, St. Denny, & Bristow, 2017).

La consulta pública existe en algún lugar entre estos dos extremos. La consulta tiene como objetivo obtener información de las partes interesadas que representan sus puntos de vista actuales y opiniones sobre un tema. Por lo tanto, puede suceder más o menos regularmente, poner más o menos peso en las aportaciones de los ciudadanos y delegar más o menos poder a las comunidades para controlar el proceso. En este caso, el proceso no está totalmente determinado por la organización patrocinadora desde arriba hacia abajo, ni tampoco es propiedad de la comunidad desde abajo hacia arriba. Este tipo de participación pública es, por lo tanto, de transición, que teóricamente permite que tanto la organización patrocinadora como el público, compartan el proceso y cualquier beneficio resultante. La información es divulgada por las partes interesadas después que un proceso de consulta es iniciado por una organización patrocinadora. Sin embargo, el control sobre cómo se usa la información del público tiende a permanecer con la organización patrocinadora.

3.1 Presupuestos participativos y otras formas de participación

El espectro de participación descrito anteriormente, puede ser una manera útil de pensar sobre el nivel deseado de compromiso buscado a través del proceso de presupuesto participativo. Sin embargo, es importante tener en cuenta que la literatura que rodea al presupuesto participativo subraya que simplemente informar al público no puede calificar como un proceso de presupuesto participativo, ya que esto no le permite al público opinar sobre cómo se asignan los recursos. Por supuesto, esto no significa que proporcionar información sobre el proceso de configuración del presupuesto y las prioridades de gasto no tenga un valor intrínseco, sino que, por lo general, no se considera presupuesto participativo.

Para calificar como presupuesto participativo, un proceso debe incluir –en su forma más básica– un monto de fondos para distribuirse; participación ciudadana o representativa para decidir cómo se gastan esos fondos; y la implementación del proyecto sobre la base de las opiniones del público votante. Es por esta razón que casi no figuran en ninguna de las publicaciones sobre presupuesto participativo, pues no cumplen con estos tres criterios. Hay algunos ejemplos de formulación de presupuesto que se han diseñado para permitir una retroalimentación y un monitoreo efectivos, lo que los hace más consultivos, pero no ha habido una evaluación de estos como un proceso de presupuesto participativo y, por el contrario, no se discuten ampliamente en la literatura sobre presupuesto participativo (Williams, St. Denny, & Bristow, 2017).

Fundamentalmente, los presupuestos participativos son solo una forma de participación y, como tal, las técnicas de presupuesto participativo y

la investigación sobre el mismo, forman parte de una agenda más amplia relacionada con la democracia deliberativa y las innovaciones democráticas en general. Este campo abarca una variedad de dispositivos participativos, como conferencias de consenso, encuestas deliberativas y jurados ciudadanos.

Como lo sugiere la discusión anterior, el presupuesto participativo puede tomar muchas formas diferentes y ser utilizado para lograr diferentes objetivos, dependiendo del grado de participación y poder delegado a los participantes. Sin embargo, esta no es la única forma en que los enfoques pueden variar y, a pesar de compartir un nombre común, se pueden identificar numerosos tipos diferentes de presupuesto participativo. Se han desarrollado varias tipologías para probar y clasificar diferentes prácticas; a través de estas emergen algunas dimensiones comunes de variabilidad:

- **Nivel de participación:** qué significa la participación en términos de grado de control —por ejemplo, la introducción de puntos de vista frente a la toma de decisiones— y si se utiliza el presupuesto participativo como herramienta para capacitar a los participantes o como un mecanismo de consulta con pocos cambios en la dinámica e influencia del poder.
- **Quiénes participan:** si los que participan son, por ejemplo, ciudadanos, grupos representativos, organizaciones no gubernamentales o empresas privadas.
- **En qué etapa participan los participantes:** en términos generales, hay cuatro etapas, todas las cuales podrían involucrar a los participantes: identificación de necesidades, desarrollo de propuestas de proyectos, selección de proyectos a financiar, efectos de monitoreo.
- **Método de participación:** hay una amplia gama de enfoques posibles, pero hay dos categorías amplias: «deliberativa», que implica algún tipo de debate entre los participantes; o «agregativa», donde los participantes votan por su resultado preferido. A menudo, el presupuesto participativo puede involucrar enfoques tanto deliberativos como agregativos.
- **Escala:** el presupuesto participativo se ha implementado en diferentes escalas espaciales —por ejemplo, nacional, local, vecinal—; con diferentes tipos y niveles de presupuesto —por ejemplo, asignación de donaciones en pequeña escala, o establecimiento de prioridades para, en algunos casos, multimillonarios—.

3.2 Los presupuestos participativos en América Latina

Desde hace algunos años, el presupuesto participativo se ha convertido en uno de los principales temas en el amplio campo de la innovación para todos los implicados en democracia y desarrollo a escala local. Ha sido adoptado por una

gama mayor de ciudades de América Latina, principalmente en Brasil, donde se inició a finales de 1980 y se ha expandido, de algunas pocas ciudades, a más de 2.500 lugares tan solo en Latinoamérica (Montecinos, 2014). Uno de los grandes desafíos que las Administraciones públicas tienen que enfrentar cada año que implementan presupuestos participativos es adherir a la mayor cantidad de personas en este proceso, en el sentido de que la participación ciudadana contribuya a la inclusión y a una profundización e intensificación de la democracia, mejorando la calidad de esta.

Por otro lado, el presupuesto participativo fortalece a las redes sociales y ayuda a reducir las diferencias entre los funcionarios profesionales y los ciudadanos. Es la construcción de ciudades inclusivas, en donde los grupos que tradicionalmente han estado viviendo en la marginación rompen de una forma ordenada el ciclo de su exclusión.

4. Los mecanismos de participación ciudadana en Chile

La ciudadanía dispone de otros espacios para ser parte de las soluciones entregadas por la institucionalidad pública o expresar sus preferencias. Estos van desde instancias a nivel local, con alcance comunal, hasta decisiones vinculantes de carácter nacional. A su vez, tienen relación con diversas materias, desde intervenciones medioambientales hasta disposiciones de manifestación política.

- a) **Transparencia pública:** en 2008 se publicó la ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública. Esta ley regula el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información.

La ley N° 20.285 se desarrolla en dos dimensiones:

- El acceso permanente a información a través de los sitios web de los organismos públicos.
- El derecho de acceso a la información, es decir, el deber que tienen los organismos públicos de recibir solicitudes de información y entregar esta, salvo cuando exista un motivo de secreto o reserva —derecho reconocido en el artículo 8° de la Constitución—.

Esta ley se aplica a toda información que sea elaborada con presupuesto público o que esté en poder de los órganos de la Administración, tales como:

- Ministerios
- Intendencias
- Gobernaciones
- Gobiernos regionales
- Municipios
- Fuerzas Armadas
- Carabineros
- Investigaciones
- Órganos y servicios públicos

Por su parte, la Contraloría General de la República y el Banco Central se ajustan a las disposiciones que esta ley expresamente les señala y a las de sus respectivas leyes orgánicas. Tratándose de las empresas públicas creadas por ley, las empresas del Estado y sociedades en que este tenga la propiedad de más del 50 % de las acciones, el Congreso Nacional, los tribunales de justicia, el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional y la justicia electoral, se les aplicarán las disposiciones que esta ley manifiestamente indique, así como sus respectivas leyes orgánicas en las materias a que se refiere la ley N° 20.285.

Desde abril de 2013 se encuentra en funcionamiento el Portal de Transparencia del Estado de Chile, plataforma electrónica orientada a facilitar el acceso de las personas a la información pública al permitirles realizar solicitudes respectivas y revisar la información de transparencia activa de todas las instituciones y organismos públicos incorporados, en un mismo lugar. Esta centralización del proceso de solicitudes de información además hace posible su recopilación y análisis posterior, pudiendo utilizarse la información del portal para fines estadísticos y de estudio, permitiendo dar cuenta del estado de funcionamiento de esta política pública en el país. Así, por ejemplo, al 1 octubre de 2019, se recibieron 174.832 solicitudes de información y desde su entrada en funcionamiento, estas suman 758.583. El tiempo promedio de respuesta es de 16,57 días (Consejo para la Transparencia, s.f.).

- b) **Participación ciudadana en la planificación urbana:** en el caso de la planificación urbana, el instrumento legal existente de participación ciudadana es la aprobación de planes reguladores comunales (artículo 43 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones). Sin embargo, esta norma no ha implicado un aumento en la capacidad de los individuos de influenciar las políticas que los afectan, sino que apunta a establecer modalidades de consulta —la mayor parte de las veces sobre decisiones ya tomadas— o validación. De hecho, en Chile, las observaciones expuestas por la población no son vinculantes y solo deben ser ponderadas por la autoridad (Herrmann & Van Klaveren, 2016).

- c) **Participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental:** en 1994 fue publicada la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, que establece el principio participativo, al indicar que una adecuada protección del medio ambiente requiere de una activa y responsable participación de todos los miembros de la sociedad. En este marco, el rol del Estado debe ser el de un garante que abre canales e instancias de participación, de información para que los ciudadanos conozcan en profundidad el proyecto que se encuentra en evaluación y para que estén en condiciones de entregar sus observaciones. En este contexto, la participación ciudadana tiene implicancias administrativas, técnicas y legales. Las administrativas se explican por el plazo de solo 60 días para informar y consultar a la comunidad del proyecto evaluado. Las implicancias técnicas se refieren a que en cada proceso de evaluación los actores deben conocer los procedimientos de la evaluación de impacto ambiental, la legislación, la institucionalidad correspondiente y sus competencias, junto a otros temas. Las implicancias legales derivan del derecho de recibir y apelar al otorgamiento de la resolución de cualificación ambiental. El objetivo de la participación ciudadana es el de generar un proceso de información y consulta que permita manifestar observaciones, preocupaciones y peticiones, tanto respecto de consideraciones generales, como en cuanto a condiciones y exigencias específicas en torno al proyecto en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. En este sentido, la participación ciudadana canaliza múltiples intereses y elementos técnicos, sociales, económicos y ambientales provenientes de diferentes actores sociales.

Ley N° 20.417 introdujo, en 2010, nuevas medidas para la implementación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, con lo que luego de doce años de operación del mismo, la participación ciudadana ha aumentado significativamente y se ha convertido en una de las áreas con la mayor demanda por participación de parte de la comunidad. De esta manera, entre 2006 y 2010 fueron recibidas más de 50.000 observaciones realizadas por ciudadanos con un promedio de 380 observaciones por proyecto.

Al respecto, la participación ciudadana tiene implicancias administrativas, técnicas y legales. Las administrativas se explican por el plazo de solo 60 días para informar y consultar a la comunidad del proyecto evaluado. Las implicancias técnicas se refieren a que en cada proceso de evaluación los actores deben conocer los procedimientos de la evaluación de impacto ambiental, la legislación, la institucionalidad correspondiente y sus competencias, junto a otros temas. Las implicancias legales derivan del derecho de recibir y apelar al otorgamiento de la resolución de cualificación ambiental.

- d) **La ley N° 20.500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública:** es importante destacar que esta ley de 2011 tiene dos principales objetivos.

En primer lugar, genera espacios para la constitución de organizaciones de la sociedad civil, a nivel comunitario o local, facilitando la asociación entre los ciudadanos y entregando nuevas prestaciones para agilizar la obtención de la personalidad jurídica.

En segundo lugar, aborda la participación ciudadana en relación con la gestión pública. Esto implica reconocer el derecho de los ciudadanos a participar en los planes, programas y estrategias de los órganos de la administración del Estado. Al respecto, la ley introduce nuevos mecanismos por el que las personas pueden participar de las decisiones que toman los organismos de la Administración, dentro de los ámbitos de sus competencias. Ello lo extiende, además, a las municipalidades, perfeccionando la ordenanza municipal de participación ciudadana y entregando nuevas atribuciones a la secretaría municipal respecto de los procesos de constitución de las asociaciones y fundaciones. Se establecen las «cuentas públicas participativas», que corresponden a un espacio de diálogo entre las instituciones y la ciudadanía, cuyo objetivo es que los servicios públicos informen sobre la gestión realizada a la comunidad, para que esta pueda ejercer control sobre la Administración del Estado.

- e) **Plebiscitos y consulta ciudadana:** a nivel local, «el alcalde tiene la posibilidad de realizar consultas ciudadanas o barriales para conocer la opinión de la ciudadanía respecto de alguna materia de interés de los vecinos. Estas consultas ciudadanas no son vinculantes, y pueden ser organizadas y supervisadas por el propio municipio» (Biblioteca del Congreso Nacional, 2015). Este mecanismo ha sido bastante más frecuente que los plebiscitos o consultas ciudadanas más formalizados, de los que solo se han llevado a cabo cuatro. La imposibilidad de los municipios más pequeños o pobres de usar este tipo de mecanismo merma el alcance que han tenido los mismos. La votación, los escrutinios y el procedimiento para su realización, están normados por la ley electoral y cuentan con mayor institucionalización, dado que se encuentran estipulados en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.
- f) **Consejos locales de educación pública:** la ley N° 21.040, que crea el Sistema de Educación Pública, establece un sistema de participación institucional de la comunidad, a través de un consejo consultivo, denominado consejo local de educación pública, que tiene como una de sus atribuciones representar los intereses de la comunidad educativa.
- g) **Determinación del PIB tendencial y precio de referencia del precio del cobre:** la ley N° 21.148 creó el Consejo Fiscal Autónomo y una de sus primeras recomendaciones fue dotar de mayor transparencia al proceso de cálculo del balance estructural. Para materializar lo anterior, en junio de 2019 se publicó en el Diario Oficial el decreto N° 145, que aprobó la metodología, procedimiento y publicación de cálculo del balance estructural. Para lo

anterior, la Dirección de Presupuestos convoca anualmente, durante el proceso de formulación presupuestaria, a un grupo de expertos —comités consultivos— para la determinación del PIB tendencial y el precio de referencia del cobre.

5. La institucionalidad presupuestaria chilena

El país cuenta con un sistema jerarquizado sobre aquellas materias que tienen incidencia financiera y en la administración del Estado en general. Esta jerarquización responde a una lógica institucional plasmada en leyes de larga data, que se ha ido consolidando y perfeccionando en el tiempo. El sistema actual está regulado en sus aspectos más fundamentales en la Constitución de 1980, pero tiene sus antecedentes mediatos en el texto constitucional de 1925, el que reflejó la experiencia nacional en la materia a la fecha. Como parte de este rediseño institucional, y también con el objetivo de ordenar la economía, en 1925 se contrató la llamada «Misión Kemmerer». Entre los avances institucionales implementados por recomendación de este grupo, destacó una nueva ley orgánica de presupuestos, que permitió crear una oficina especializada para formular el presupuesto de la nación. Este sistema de mayores potestades para el Ejecutivo fue profundizado en 1959 por medio de la dictación de una serie de normas, entre las que destaca el decreto con fuerza de ley N° 106, de 1960, que creó la Dirección de Presupuestos como organismo con mayores facultades y jerarquía, encargado de formular el presupuesto público y velar por la aplicación de la política presupuestaria.

El sistema implementado ha definido que el Presidente de la República es el encargado del manejo presupuestario del país y donde el Congreso asume un rol de colaborador, que debe aprobar lo propuesto por aquel, de manera que carece de iniciativa en estas materias y no tiene posibilidad de dilatar la acción del Presidente. Las principales características de este modelo se refieren a la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en cuanto a la administración financiera, a restricciones a la competencia del Parlamento, a la fecha cierta para la aprobación de la ley de presupuestos, a que esta requiere de *quorum* simple para su aprobación, a la alternativa por omisión de que rija el proyecto de ley de presupuestos presentado por el gobernante, a la posibilidad de veto presidencial y a que los gastos aprobados en la ley de presupuestos corresponden a una autorización con elementos que quedan a la discreción del primer mandatario.

Esta jerarquía del Presidente en materia de administración presupuestaria está reflejada en la Constitución Política de 1980 y en otros cuerpos legales, como el decreto ley N° 1.263, de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado, que establece las principales funciones de las entidades involucradas en dicho

proceso —el Ministerio de Hacienda, la Dirección de Presupuestos, la Tesorería General de la República y la Contraloría General de la República—; la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República; el decreto con fuerza de ley N° 106, de 1960, del Ministerio de Hacienda, que define las atribuciones específicas de la Dirección de Presupuestos; y la ley N° 20.128, sobre Responsabilidad Fiscal, entre otras.

Dichas normativas señalan que el Ministerio de Hacienda tiene como tarea dirigir la administración financiera del Estado, proponer la política económica y financiera del Gobierno en materias de su competencia, y efectuar la coordinación y supervisión de las acciones que en virtud de ella se ejecuten. Entre sus funciones más importantes destacan la de elaborar el proyecto anual de presupuesto del sector público y dictar las normas para su ejecución, es decir, administrar los recursos financieros del Estado.

Por su parte, la Dirección de Presupuestos, según la legislación, corresponde a un servicio dependiente del Ministerio de Hacienda, cuya función principal es la elaboración del presupuesto de la nación y la aplicación de la política presupuestaria en el contexto de los planes de desarrollo social y económico, y demás objetivos nacionales. También se explica como el organismo técnico encargado de proponer la asignación de los recursos financieros del Estado y, en particular, de orientar y regular el proceso de formulación presupuestaria.

Con relación a la recaudación las rentas públicas, la Constitución encomienda esta tarea al Presidente, quien la ejecuta a través de la Tesorería General de la República, institución dependiente del Ministerio de Hacienda, a cargo de la cobranza administrativa, judicial y extrajudicial de estos recursos. Todos los ingresos del sector público, salvo aquellos expresamente exceptuados por ley, deben depositarse en el Banco del Estado, en una cuenta corriente denominada cuenta única fiscal. A la Tesorería le corresponde también proveer los fondos para efectuar los pagos de las obligaciones del sector público, de acuerdo con las autorizaciones contenidas en la ley de presupuestos.

Por su parte, la Contraloría General de la República lleva a cabo el control financiero, el que comprende las acciones orientadas a cautelar y vigilar la correcta administración de los recursos del Estado. En este rol, le corresponde fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con la administración de los recursos del Estado y efectuar auditorías para verificar la recaudación, percepción e inversión de sus ingresos y de las entradas propias de los servicios públicos. Asimismo, la Contraloría participa en el sistema de contabilidad gubernamental, que es el conjunto de normas, principios y procedimientos técnicos dispuestos para recopilar, medir, elaborar, controlar e informar todos los ingresos, gastos, costos y otras operaciones del Estado.

5.1 El proceso presupuestario chileno

El proceso presupuestario comprende las diversas etapas que, en el período de un año calendario, originan, ejecutan y controlan la gestión de los recursos públicos. En su devenir intervienen de manera predominante los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Cuadro N° 1. Ciclo presupuestario



(Fuente: www.dipres.cl)

De acuerdo con lo anterior, las etapas en detalle del proceso presupuestario corresponden a las siguientes:

a) Formulación

Esta etapa que tiene lugar al interior del Ejecutivo, donde se producen las principales negociaciones entre los ministerios sectoriales y la autoridad central, el Ministerio de Hacienda, con participación de diferentes actores, hasta generar una propuesta de presupuesto.

En la etapa de formulación –año t-1–, las instituciones presentan –generalmente en el mes de julio– sus requerimientos de recursos para el año siguiente, ello de acuerdo con los lineamientos macroeconómicos y de política fiscal definidos por la autoridad económica, cuya principal restricción para presupuestar consiste en la definición *ex ante* de un marco financiero anual –marco comunicado y límite de gasto–.

Lo anterior se materializa mediante un oficio que se remite desde el Ministerio de Hacienda a los ministerios, con los lineamientos generales y específicos para la formulación del presupuesto, lo cual incluye el límite de gasto y de aporte fiscal para cada servicio público.

En términos macroeconómicos —regla fiscal—, para la definición de ese límite de gasto, se recurre a las proyecciones de expertos en materia de producto interno bruto y de precio futuro del cobre, así como a la opinión técnica del Consejo Fiscal Asesor. Cabe aquí también precisar que el presupuesto público se caracteriza por estar condicionado por un porcentaje de gastos fijos y de arrastre, es decir, por compromisos previos asumidos por causa de leyes permanentes —como el gasto en personal de planta—, por la continuidad de proyectos o programas de larga ejecución o por el pago de deudas asumidas con anterioridad.

Posteriormente entre agosto-septiembre se realizan dentro del Ejecutivo:

- Análisis y propuesta de la Dirección de Presupuestos
- Análisis y propuesta del Ministerio Hacienda
- Presentación al Presidente de la República
- Informe a los ministros

Una vez resuelto el proyecto de presupuesto, se debe actualizar de acuerdo con los supuestos económicos vigentes: inflación proyectada y tipo de cambio.

Se elabora información anexa para entregar al Parlamento:

- Informe de líneas programáticas
- Variación año t/t-1
- Gastos permanentes
- Informe ejecución histórica

Finalmente se envía anteproyecto al Parlamento.

b) Discusión/aprobación

El proyecto de presupuestos ingresa al Parlamento por la Cámara de Diputados, durante el mes de septiembre de cada año.

Su tramitación está expresamente definida en la Constitución Política del Estado, en la Ley Orgánica del Congreso Nacional y en los reglamentos del Senado y de la Cámara de Diputados.

Es una ley periódica, pues su vigencia es anual y debe tramitarse antes del comienzo de un nuevo ejercicio.

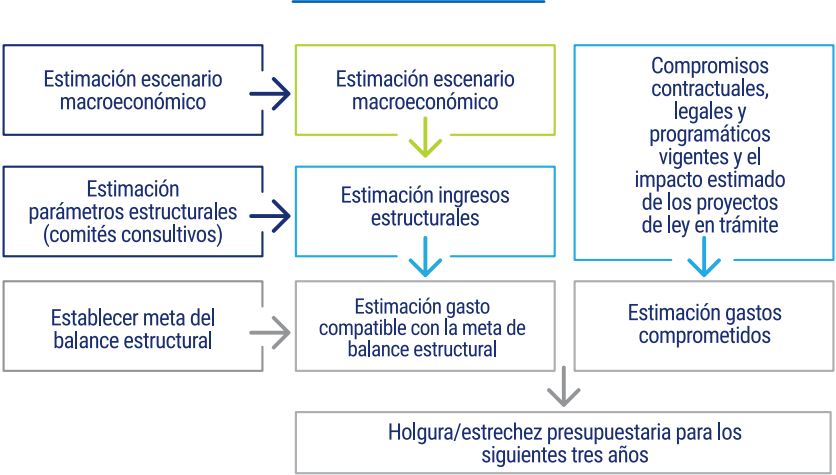
Para su tratamiento se constituye una comisión bicameral —comisión mixta—, cuya principal función es discutir el proyecto de presupuesto. Experimenta modificaciones durante su aplicación, tanto por causa de la aprobación de nuevas leyes, como por las atribuciones de gestión financiera propias del Ministerio de Hacienda.

De acuerdo con el artículo 65 de la Constitución Política «Corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación... con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la ley de presupuestos». Debe observarse que en el cálculo del gasto público es de especial relevancia la aplicación de la regla del balance estructural, pues la estimación de los ingresos fiscales estructurales o de tendencia orienta sobre el límite del gasto sustentable proyectado para el año siguiente.

En término sintéticos, la regla permite gastar como si el producto evolucionara de acuerdo a su tendencia y el precio del cobre fuera el de mediano plazo. Se busca con ello mantener el equilibrio fiscal, ahorrando cuando la economía produce más ingresos que los estructurales, para usarlos solo cuando la economía esté en períodos de recesión, manteniendo así una continuidad del gasto público sin dependencia de los ciclos económicos.

Los primeros días de octubre asisten al Parlamento el ministro de Hacienda, quien presenta el estado de la hacienda pública, y el director de Presupuestos, que expone el informe de las finanzas públicas. Se presenta junto con el presupuesto del año siguiente, una proyección financiera de mediano plazo, de acuerdo con los siguientes elementos:

Cuadro N° 2. Variables relevantes en la determinación del presupuesto



(Fuente: apuntes de clases INAP)

El proyecto de ley de presupuesto se estructura básicamente en un articulado y en partidas. El articulado contiene en sus numerales disposiciones

presupuestarias de carácter general, mientras que las partidas detallan contablemente la asignación particular de los recursos a cada sector del Estado.

De acuerdo con lo dispuesto en el decreto N° 854, de 2004, del Ministerio de Hacienda, el presupuesto del sector público se dispone según niveles de clasificación, precisándose cinco distintos criterios para identificar los ingresos y gastos fiscales. Las clasificaciones de mayor utilización en el proyecto de ley de presupuesto son la de carácter institucional y la por objeto o naturaleza.

Según la clasificación institucional, que corresponde a la agrupación presupuestaria de los organismos que se incluyen en la ley de presupuesto, se dispone de tres niveles de agregación.

En resumen, el proyecto de ley de presupuestos ingresa al Parlamento a través de la Cámara de Diputados y sigue la siguiente secuencia:

Cuadro N° 3. Secuencia tramitación del presupuesto



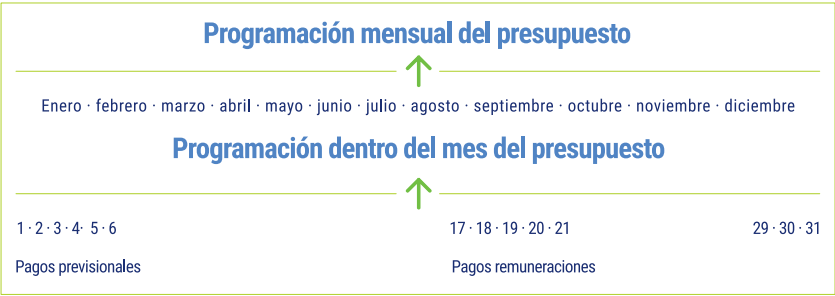
(Fuente: elaboración propia)

c) Ejecución del presupuesto

Generalmente, durante el mes de diciembre de cada año se publica en el Diario Oficial la ley de presupuestos del año siguiente. En dicho mes se remite a Dirección de Presupuestos una calendarización mensual del presupuesto aprobado para el año siguiente, la cual es analizada por los sectores respectivos en Dirección de Presupuestos. Lo anterior corresponde a una calendarización de todos los ingresos y gastos de los organismos públicos. A partir de esta información, se generarán los programas de caja mensuales. En enero comienza la ejecución del presupuesto.

Se produce una programación mensual del presupuesto y, a su vez, una programación dentro del mes:

Cuadro N° 4. Programación del presupuesto



(Fuente: elaboración propia)

Una adecuada proyección de la ejecución tiene gran relevancia en el gasto público, ya que si el servicio no ejecuta los recursos asignados a través de los programas de caja, se genera ineficiencia en la asignación de recursos, que se asocia con saldos de caja de recursos públicos que tienen un alto costo alternativo.

Durante el año se pueden modificar los presupuestos, de acuerdo con las normas de flexibilidad presupuestaria:

- Decretos
- Resoluciones
- Oficios

Todas las modificaciones están sujetas a las metas fiscales que debe cumplir el Ministerio de Hacienda.

d) Evaluación

Esta etapa se desarrolla normalmente durante los meses de marzo y abril de cada año. Principalmente corresponde a una evaluación presupuestaria, revisando además si se llevaron a cabo las actividades planificadas para el año anterior.

6. La participación de la ciudadanía en el presupuesto público

La etapa de formulación del presupuesto del año siguiente comienza con el envío del marco comunicado a los ministerios. Con esta información se elaboran las solicitudes de recursos para el año siguiente. En términos generales, esta actividad la desarrollan las áreas de finanzas y presupuestos de las instituciones públicas, quienes deben presentar y convencer a los respectivos jefes de servicios, subsecretarios y ministros, los que liderarán la justificación de las solicitudes ante la Dirección de Presupuestos en las denominadas reuniones de comisiones técnicas. Una excepción corresponde a los gobiernos regionales, en donde los intendentes deben presentar para la aprobación del consejo regional la propuesta de presupuesto, cuyos integrantes representan a la comunidad.

Posteriormente, en las denominadas reuniones de comisiones técnicas, participan representantes de los ministerios y de la Dirección de Presupuestos, pero nuevamente la excepción corresponde a los gobiernos regionales, en que, además de los intendentes, participan los representantes de los consejos regionales, a lo que se agrega una importante cobertura de los medios de prensa regional.

En las restantes actividades de la etapa de formulación del presupuesto, internas dentro del Poder Ejecutivo, participan la Dirección de Presupuestos, el Ministerio de Hacienda, ministerios sectoriales y presidencia, que corresponde al período de decisiones técnicas y políticas de la asignación de recursos compatibles con las metas fiscales y los programas de gobierno. Por lo anterior, no participan de estas actividades ninguna organización ni representantes de la ciudadanía.

No obstante lo anterior, en la etapa de discusión/aprobación del presupuesto, que se lleva a cabo en el Parlamento, pueden participar representantes de la ciudadanía. Es así como, en las reuniones de las subcomisiones de presupuesto en que participan parlamentarios y representantes del Poder Ejecutivo, las organizaciones pueden solicitar asistir a la reunión para plantear sus inquietudes. Más aún, en las discusiones en la Cámara de Diputados y en el Senado, cualquier ciudadano puede ingresar y ser espectador de las sesiones del presupuesto.

Durante la etapa de discusión/aprobación del presupuesto de la nación, en general, las sesiones son públicas, pudiendo acceder cualquier ciudadano. En las discusiones en la Cámara de Diputados y en el Senado participan en las gradas grupos interesados en la discusión de algunas partidas. Por ejemplo, cuando se discute el presupuesto de educación, es común que asistan gremios de profesores o en la discusión del presupuesto de los gobiernos regionales, que concurran los consejeros regionales, representantes de gremios de las regiones, entre otros.

Además, es importante destacar la existencia de canales de televisión del Senado y de la Cámara de Diputados, donde se transmiten no solamente estas sesiones, sino que otras de interés, como por ejemplo las de las comisiones de hacienda, durante todo el año.

Por último, a principios de 2019, se formalizó entre el Senado, la Cámara de Diputados y la Biblioteca del Congreso, la Oficina de Presupuestos del Congreso Nacional, que tendrá por objetivo, realizar el seguimiento de la ejecución de la ley de presupuestos, estudiar las coordenadas de la elaboración del mismo, analizar y desarrollar análisis que den cuenta de los informes financieros y de productividad que acompañan a los proyectos de ley.

Conclusiones

Los antecedentes presentados en el artículo permiten concluir que, si bien los procesos de participación ciudadana se han ido lentamente instalando en la gestión pública chilena, estos son aún incipientes; así la mayoría de los sistemas consisten en participación ciudadana de tipo informativa o consultiva, siendo casi inexistente la participación de tipo resolutive o vinculante. Asimismo, se observa desconocimiento por parte de la ciudadanía de los instrumentos existentes.

Respecto del presupuesto de la nación, corresponde al principal instrumento de aplicación de políticas públicas de que dispone el Gobierno. Se ha mostrado que el presupuesto es el reflejo de decisiones tomadas con antelación, no solo en el año en el cual se discute el proyecto de presupuesto que será aprobado para el año siguiente, sino de decisiones de política pública que dicen relación con los programas de los gobiernos.

Por una parte, durante los procesos preelectorales, los candidatos ofrecen sus programas de gobierno al juicio ciudadano, los cuales deberían tener una expresión financiera que detalle los recursos que serían necesarios para implementar las propuestas ofrecidas. Estos informes financieros deberían quedar claramente establecidos, para evitar las ofertas electorales que no

tengan ningún o escaso sustento financiero y que, por lo tanto, estarían más cercanas a ser consideradas medidas netamente populistas.

Por otra parte, una vez asumido el Gobierno, este debería explicitar en un mensaje público —que pudiera asociarse a la primera cuenta pública sobre el Estado de la nación que los presidentes deben rendir al Parlamento cada año— cuál será su programa económico-financiero. Este programa podría someterse a algún tipo de consulta ciudadana, de manera pormenorizada, por áreas de actividad, regiones, sectores, proyectos emblemáticos, programas sustantivos, con la finalidad de recibir el juicio ciudadano sobre los mismos. Estas sugerencias deberían ser ponderadas por los Gobiernos al momento de preparar las leyes de presupuesto, para que estas reflejaran no solo el programa general del Gobierno sino las prioridades específicas en cada área. Lo anterior debería ir acompañado de un informe financiero, similar al que va adjunto actualmente a los proyectos de ley que ingresan al Parlamento.

Sería entendible que se objetara esta propuesta bajo el supuesto de que ese juicio ciudadano ya habría sido entregado al momento de realizarse la elección presidencial. Pero esa argumentación no asume que, en general, los electores expresan sus preferencias sobre la base de asuntos de interés general y no respecto de iniciativas específicas, que son las que se expresan en una ley de presupuesto.

Junto a lo anterior, se debería perfeccionar el monitoreo de las actividades realizadas por los gobiernos, el control de la implementación de los compromisos asumidos, la evaluación de sus resultados e impactos alcanzados. En estas fases evaluativas, es posible construir formas de participación ciudadana, que no solo se expresen sobre ideas o propuestas —que sería el caso de los programas de gobierno— sino sobre realizaciones de cada Gobierno.

Respecto de la ejecución del presupuesto y las modificaciones del mismo durante el año fiscal, solo puede alterarse de acuerdo con la normativa legal vigente, especialmente el decreto ley N° 1.263 y normas específicas de la Dirección de Presupuestos. Asimismo, una proporción del gasto público se asocia con la aplicación de leyes que se han ido aprobando en años anteriores. Sobre estas materias, la participación ciudadana debería haberse ejercido en los momentos en los cuales esas leyes fueron discutidas.

Sobre aquella parte del presupuesto que se define año a año y que refleja las prioridades de política pública y los programas y proyectos que desea ejecutar el Gobierno de turno, podría pensarse en establecer algunos sistemas de participación ciudadana que permitieran que las autoridades de Gobierno y parlamentarias que deciden sobre las partidas presupuestarias pudieran tener a la vista, al momento de decidir sobre la ley de presupuesto, las opiniones, juicios, sugerencias y propuestas de la ciudadanía. Principalmente, se debería

avanzar en el rol de los consejos comunales de la sociedad civil, COSOC, que si bien pueden materializarse desde 2011, a 2015 estarían constituidos en 151 comunas, lo que representa el 43,8 % del total nacional.

Por otro lado, tomando como ejemplo la experiencia del Reino Unido, en que los consejos son consultivos, hay casos en que participan activamente en la distribución de fondos de proyectos y realizan un seguimiento de los servicios municipales (Font Fàbregas, 2001). En esta línea, podrían tener alguna injerencia en la selección de un porcentaje de proyectos de algún fondo que distribuya recursos a municipalidades para la ejecución de programas de interés nacional/local, por ejemplo, de seguridad pública.

Por último, no existe conocimiento de la ciudadanía de todas las instancias que existen actualmente para participar de alguna forma en las diferentes etapas del presupuesto de la nación en Chile, por lo cual se deberían generar instancias para informar sobre estos aspectos a la ciudadanía.

Referencias

- **Alesina, A., & Perotti, R. (1995).** *The Political Economy of Budget Deficits. IMF Staff Papers March.*
- **Biblioteca del Congreso Nacional. (2015).** *Mecanismos de participación ciudadana en Chile.*
- **Consejo para la Transparencia. (s.f.).** *Datos de solicitudes a la información (SAI).* Recuperado el 10 de agosto de 2019, de www.consejotransparencia.cl
- **Cunill Grau, N. (1991).** *Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos.* Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- **Font Fàbregas, J. (2001).** *Participación ciudadana: una panorámica de nuevos mecanismos participativos.* Barcelona: Fundación Rafael Campalans.
- **Harkins, C., Moore, K., & Escobar, O. (2016).** *Review of 1st Generation Participatory Budgeting in Scotland.* Edinburgo: What Works Scotland.
- **Herrmann, M., & Van Klaveren, A. (2016).** Disminución de la participación de la población en organizaciones sociales durante los últimos trece años en Chile e implicaciones para la construcción de una política de planificación urbana más participativa. *Revista EURE(125).*
- **Lahera Parada, E. (2002).** *Política y políticas públicas.* CEPAL.

- **Montecinos, E. (2014).** Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay. *Política y Gobierno*, XXI(2), 351-378.
- **Scartascini, C., Stein, E., & Tommasi, M. (editores). (2010).** *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- **Wildavsky, A. (1992).** Political Implications of Budget Reform: A Retrospective. *Public Administration Review*(52), 594-599.
- **Williams, E., St. Denny, E., & Bristow, D. (2017).** *Participatory Budgeting: An Evidence Review*. Public Policy Institute for Wales.

Normativa

- **Decreto ley N° 1.263, de 1975, *Orgánico de Administración Financiera del Estado*.** Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 28 de noviembre de 1975. Última modificación 8 de febrero de 2016.
- **Ley N° 18.918, *Orgánica Constitucional del Congreso Nacional*.** Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 5 de febrero de 1990. Última modificación 17 de diciembre de 2016.
- **Ley N° 19.300, *de Bases del Medio Ambiente*.** Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 9 de marzo de 1994. Última modificación 15 de julio de 2019.
- **Ley N° 20.128, *sobre Responsabilidad Fiscal*.** Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 30 de septiembre de 2006. Última modificación 7 de diciembre de 2017.
- **Ley N° 20.285, *sobre Acceso a la Información Pública*.** Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 20 de agosto de 2008. Última modificación 5 de enero de 2016.
- **Ley N° 20.417, *crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente*.** Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 26 de enero de 2010. Última modificación 28 de junio de 2012.
- **Ley N° 20.500, *sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública*.** Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 16 de febrero de 2011.

- **Ley N° 21.040, crea el Sistema de Educación Pública.** Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 24 de noviembre de 2017. Última modificación 25 de abril de 2019.
- **Ley N° 21.148, crea el Consejo Fiscal Autónomo.** Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 16 de febrero de 2019.
- **Ministerio de Hacienda (1960).** *Decreto con fuerza de ley N° 106, de 1960, fija disposiciones por las que se regirá la Dirección de Presupuestos.* Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 3 de marzo de 1960. Última modificación 3 de septiembre de 2003.
- **Ministerio de Hacienda (1964).** *Decreto N° 2.421, de 1964, fija el texto coordinado, sistematizado y refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República: ley N° 10.336.* Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 10 de julio de 1964. Última modificación 21 de diciembre de 2019.
- **Ministerio de Hacienda (2004).** *Decreto N° 854, de 2004, determina clasificaciones presupuestarias.* Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 2 de diciembre de 2004. Última modificación 10 de septiembre de 2019.
- **Ministerio de Hacienda (2019).** *Decreto N° 145, de 2019, aprueba metodología, procedimiento y publicación de cálculo del balance estructural.* Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 22 de junio de 2019.
- **Ministerio del Interior (2006).** *Decreto con fuerza de ley N° 1, de 2006, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.* Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 26 de julio de 2006. Última modificación 15 de febrero de 2018.
- **Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1976).** *Decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, aprueba nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones.* Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 13 de abril de 1976. Última modificación 15 de febrero de 2018.
- **Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2001).** *Decreto con fuerza de ley N° 1/19.653, de 2000, fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.* Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 17 de noviembre de 2001. Última modificación 15 de febrero de 2018.
- **Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2005).** *Decreto N° 100, de 2005, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile.* Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 22 de septiembre de 2005. Última modificación 24 de diciembre de 2019.

