



UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
ESCUELA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Análisis de los Presupuestos Participativos municipales como una herramienta de participación ciudadana en la toma de decisiones

TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO DE
ADMINISTRADOR PÚBLICO Y AL GRADO DE LICENCIADO EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Alumno

Mauricio Alonso Souza Guerra

Profesor Guía

Mario Lagomarsino Montoya

Valparaíso, Enero 2016

ÍNDICE

RESUMEN	4
AGRADECIMIENTOS	5
I. INTRODUCCIÓN	6
II. MARCO METODOLÓGICO	8
1. Problema de investigación	8
2. Objetivos	8
3. Hipótesis o pregunta de investigación	9
4. Viabilidad de la investigación	9
5. Enfoque de la investigación	10
6. Diseño de la investigación	11
7. Alcance de la investigación	11
8. Técnicas de la investigación	12
8.1. Análisis Comparado	12
8.2. Entrevista	12
III. MARCO TEÓRICO	14
1. Municipalidades	15
1.1 Constitución del 1823	15
1.2 Constitución del 1833	15
1.3 Reformas Constitucionales 1891	16
1.4 Constitución del 1925	17
1.5 Constitución del 1980	17
1.6 Modificaciones a la Constitución	19
1.7 Funciones y Atribuciones	19
1.8 Organización Interna	22

1.9 Organigrama	23
2. Participación ciudadana	24
3. Presupuestos	28
3.1 Presupuesto Fiscal	28
3.2 Presupuesto Regional	30
3.3 Presupuesto Municipal	31
4. PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS (PP)	35
4.1 Origen	35
4.2 Definiciones	37
4.3 Aspectos relevantes de los PP	38
4.4 Implementación de los Presupuestos Participativos	39
4.5 Implementación de los PP en Chile	42
4.6 Experiencias a nivel internacional	45
IV. MARCO OPERATIVO	49
1. ENTREVISTA	49
2. ANÁLISIS COMPARADO	55
2.1 Análisis comparado en función de aspectos demográficos	56
2.2 Análisis comparado en función de los Recursos financieros	58
2.3 Análisis comparado en función de la Participación ciudadana	60
2.4 Análisis comparado en función de las temáticas de los proyectos	62
2.5 Antecedentes Generales	65
V. CONCLUSIÓN	67
BIBLIOGRAFÍA	71

RESUMEN

Esta investigación tiene por objeto conocer y estudiar el proceso de los presupuestos participativos como una herramienta de participación instaurado por los municipios de diversos países a nivel mundial. La pregunta de investigación que se sostiene y pretende dar respuesta este estudio es: “los presupuestos participativos fomentarían una más alta participación ciudadana”. Para ello analizaremos los componentes más relevantes que se relacionan con este mecanismo, las municipalidades, los recursos monetarios y la participación ciudadana serán elementos claves que nos ayudaran a dilucidar esta interrogante. La estrategia metodológica utilizada para este proceso fue el análisis comparado respecto a la implementación de presupuestos participativos en 3 ciudades del mundo (Quillota, Paris y Nueva York) y como estas llevan a cabo el proceso denominado presupuesto participativo. Para la recolección de datos se recurrió a la entrevista, mediante este método se conoció la visión de los principales actores que se relacionan con los presupuestos participativos en la comuna de Quillota, además del apoyo bibliográfico que abordan las temáticas en estudio.

Palabras Claves: Municipios, presupuestos, participación ciudadana, presupuestos participativos.

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar quiero agradecer a mi madre que me permitió dedicarme en esta etapa de estudios, enfocarme y poder terminar este proceso académico de la mejor manera. En segundo lugar, a mi pareja que ha sido el pilar y apoyo en los momentos difíciles durante esta etapa. Sin el apoyo de estas 2 personas nada de esto sería posible, fueron mi inspiración para poder ingresar a estudiar a mis 25 años y de eso ya han transcurrido 5 largos e intensos periodos. A mi padre que está en el cielo y que lo sentí presente en cada una de mis etapas durante estos años. A mi hijo que viene en camino, el cual me revitalizó y llenó de energías para poder cerrar la última etapa de este proceso académico.

En fin a todas aquellas personas que aportaron un granito de arena a culminar de la mejor manera posible este proceso.

I. INTRODUCCIÓN

El Presupuesto Participativo (Orçamento Participativo) surge el año 1989 en Brasil, Porto Alegre se erige como la ciudad que dio vida a uno de los mecanismos de participación en donde los ciudadanos de una localidad determinada se involucran en las decisiones respecto a un porcentaje del presupuesto municipal. Ya han transcurrido 27 años de aquella experiencia y hoy en día ya son miles de ciudades que han incorporado esta herramienta entre sus mecanismos de participación, es decir se han consagrado como un elemento exitoso de participación. Para algunos autores esta herramienta trae beneficios más allá de la distribución de una parte del presupuesto de la comuna, el mantener una ciudadanía activa, empoderada y participe de la gestión municipal, y la inclusión de actores sociales, son elementos que se presentan como algunos beneficios de incorporar éste tipo de iniciativas en la gestión municipal.

Pero, es posible determinar que este mecanismo ¿fomentaría una más alta participación ciudadana en la toma de decisiones?, esta es una de las interrogantes que se pretende analizar y dar respuesta en la presente investigación. El estudio se estructura de la siguiente manera. En una primera parte se analizara la evolución que han tenido los municipios y los principales cambios que han presentado a lo largo de los años en materias de autonomía, atribuciones y funciones, las principales reformas que regulan a estos organismos. Luego se analizara la distribución de los ingresos que administra cada corporación edilicia y sus principales fuentes de financiamiento, a su vez se expondrá el concepto de participación ciudadana y la visión de diversos autores respecto a esta materia y los distintos niveles de participación, en consiguiente se identificarán los principales elementos y etapas por los que atraviesa el presupuesto participativo, así como también determinar la evolución que estos han tenido desde su puesta en marcha en Brasil

Para cerrar esta investigación se realizara un análisis comparado, para ello se procederá a elegir al azar 3 municipios del mundo que implementaron durante el año 2015 el presupuesto participativo en sus ciudades. Con esto pretendemos conocer información respecto a su forma de funcionamiento e implementación, recursos destinados a los proyectos, recepción de la ciudadanía y la participación de la misma en el proceso. Ésta etapa será fundamental para poder conocer qué tipo de proyectos es posible financiar en

cada una de estas ciudades y la real incidencia que pudiesen ejercer las personas a través de estas iniciativas.

A su vez, como última etapa y para complementar la información obtenida del análisis comparado se procederá a realizar entrevistas a los principales actores que se relacionan con los presupuestos participativos en la comuna de Quillota. Para ello será fundamental tener la apreciación de autoridades comunales y organizaciones sociales que viven el proceso y desarrollo de estas iniciativas.

II. MARCO METODOLÓGICO

1. Problema de investigación

El presupuesto participativo es una iniciativa que nace como herramienta para fortalecer la participación de los ciudadanos de una comuna, en la toma de decisiones. Si consideramos que los municipios son los órganos más cercanos a la comunidad, estas iniciativas se presentan como una buena solución para involucrar a todos los vecinos en la distribución de los recursos comunales.

Estas iniciativas son originarias de Brasil (Porto Alegre), en nuestro país son algunos los municipios que los han instaurado y no ha sido de manera permanente. En Chile este mecanismo tuvo sus primeros inicios el año 2001, siendo Cerro Navia la comuna pionera y que con mayor frecuencia ha trabajado bajo esta modalidad.

Considerando que no existe una normativa que los regule dentro de los mecanismos de distribución de recursos municipales, siempre quedan a criterio de las autoridades municipales, disponer de estas iniciativas en los cuales se involucran todos los vecinos de la comuna, destinando una parte del presupuesto municipal a proyectos que consideren relevantes para el desarrollo comunal.

En síntesis esta investigación tiene por objeto poder establecer en qué medida estas iniciativas de participación, lograrían fomentar la participación de los habitantes de las comunas en las cuales se desarrollarían los Presupuestos Participativos (en adelante PP).

2. Objetivos

Objetivo General

El objetivo general de esta investigación apunta a: “Establecer si el presupuesto participativo municipal fomentaría una más alta participación ciudadana en la toma de decisiones”.

Objetivos Específicos

De manera de responder al objetivo general anteriormente planteado, a continuación se presentan los objetivos específicos:

- Determinar en qué medida mejoraría la participación con este mecanismo.
- Definir los actores más relevantes que garanticen una real participación.
- Establecer si el presupuesto participativo incidiría en la toma de decisiones de los ciudadanos.
- Describir el funcionamiento y evolución de los presupuestos participativos.
- Comparar experiencias de presupuestos participativos internacionales en relación con Chile.

3. Hipótesis o pregunta de investigación

¿Los presupuestos participativos fomentan la participación ciudadana?

4. Viabilidad de la investigación

Esta investigación es factible llevarla a cabo, puesto que poseo toda la información necesaria y disponible para abordar de manera clara y oportuna la temática abordada.

Las herramientas otorgadas en la Escuela de Administración Pública, me permiten tener los conocimientos y capacidad para generar una metodología de trabajo, la cual se orienta en la investigación a desarrollar. Por lo demás cuento con la asesoría de un profesor, que guiara este trabajo.

A su vez tengo a mi disposición todo el acceso a fuentes bibliográficas, así como también fuentes orales y/o escritas que de alguna u otra manera facilitan el acceso a información relevante para el enfoque de esta materia a investigar.

5. Enfoque de la investigación

Para poder dar cumplimiento al enfoque de nuestra investigación, es fundamental comprender que “La investigación es un conjunto de procesos sistemáticos, críticos y empíricos que se aplican al estudio de un fenómeno”. (Hernandez, Fernandez, & Baptista, 2011)

Para ello es importante establecer que existen 2 tipos de enfoques, dichos enfoques presentan características diferentes y se orientan de acuerdo al tipo de investigación que se quiere abordar, estas diferencias se reflejan en las etapas de la investigación como por ejemplo: establecer el planteamiento del problema, la recolección de datos, análisis de datos, etc. Por una parte está el enfoque cualitativo; este método utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación, mientras que el enfoque cuantitativo; Usa la recolección de datos para probar hipótesis, con base en la medición numérica y el análisis estadístico, para establecer patrones de comportamiento y probar teorías. (Hernandez, Fernandez, & Baptista, 2011)

Sin embargo también existe el enfoque mixto; este corresponde a la combinación de ambos enfoques, en el cual se incluyen características de cada una de ellos. La combinación de ambos nos permite obtener mejores resultados en la investigación, por una parte la investigación cuantitativa nos da la posibilidad de generalizar resultados y nos otorga control, réplica y comparación del fenómenos de estudio con otros estudios similares; la investigación cualitativa proporciona profundidad en la información, dispersión, riqueza interpretativa, contextualización, detalles, indagación fresca, natural, holística, flexible y experiencias únicas por su cercanía con el entorno. (Hernandez, Fernandez, & Baptista, 2011)

En la presente investigación abordaremos el enfoque mixto, debido a que por las características del estudio, nos proporciona mayores herramientas que permitirán triangular la información obtenida mediante ambos enfoque y de esta manera poder hacer una interpretación más amplia de la información recolectada.

6. Diseño de la investigación

El diseño es el “plan o estrategia que se desarrolla para obtener la información que se requiere en una investigación”. (Hernandez, Fernandez, & Baptista, 2011)

Para responder a las preguntas de investigación planteadas y cumplir con los objetivos del estudio, es importante establecer un diseño de investigación específico. Para los enfoques cuantitativos o cualitativos pueden ser experimentales o no experimentales. Para nuestra investigación hemos seleccionado el diseño no experimental; que básicamente corresponde a “Estudios que se realizan sin la manipulación deliberada de variables y en los que sólo se observan los fenómenos en su ambiente natural para después analizarlos”. (Hernandez, Fernandez, & Baptista, 2011)

A diferencia del diseño experimental en el cual se pretende construir de manera deliberada una situación en la que son expuestos uno o varios individuos, para luego determinar de acuerdo a dicha situación un resultado, es decir se construye una realidad. De acuerdo a nuestra investigación no pretendemos generar situaciones ni construir una realidad de acuerdo a determinados fenómenos, sino que observaremos situaciones ya existentes, las cuales no serán provocadas por quien realiza este estudio.

7. Alcance de la investigación

Para continuar con el proceso investigativo, resulta trascendental establecer el alcance de nuestro estudio. Para ello se debe definir si el alcance de la investigación será exploratorio, descriptivo, correlacional o explicativo. Para poder establecer el tipo de alcance a utilizar definiremos algunas características de cada una de ellas.

Los estudios exploratorios se dan principalmente para la investigación de problemas poco estudiados o bien preparan el camino para nuevos estudios, el descriptivo considera al fenómeno estudiado y sus componentes y también define variables, el estudio correlacional ofrece predicciones y explica la relación entre variables, en tanto el estudio explicativo determina la causa de los fenómenos y se presentan de forma más estructurado.

De acuerdo a nuestra investigación se relacionan de mejor manera 2 tipos de estudio: descriptiva y correlacional. La investigación descriptiva “busca especificar propiedades, características y rasgos importantes de cualquier fenómeno que se analice. Describe tendencias de un grupo o población (...) la investigación correlacional asocia variables mediante un patrón predecible para un grupo o población. (Hernandez, Fernandez, & Baptista, 2011)

8. Técnicas de la investigación

Para poder recolectar la información necesaria que le de sustento y valides a esta investigación, se procederá a utilizar dos técnicas de investigación: análisis comparado y entrevista.

8.1 Análisis comparado

Esta técnica de investigación suele ser usada en la ciencia política. Los análisis comparados tienen como objetivo central establecer relaciones conceptuales simétricas y asimétricas entre teorías y/o realidades diferentes.

De lo que se trata finalmente es de buscar emular y/o corregir situaciones que podrían estar en equivalencia. En este sentido el cientista político Manuel Tobar sostiene: “Comparar, en términos simples..., es establecer analogías o diferencias. El método comparativo en las ciencias políticas tiene distintas aproximaciones, en cuanto a nosotros, optamos por el análisis de sistemas muy similares... (Tobar, 2015). De esta forma entenderemos el análisis comparado entre instituciones que tienen una característica en común; Municipios, es decir aquellas instancias subnacionales encargadas de la administración y/o el gobierno de los territorios comunales.

8.2 Entrevista

La entrevista se define como “una reunión para conversar e intercambiar información entre una persona (el entrevistador) y otra (el entrevistado) u otras (entrevistados)... En la entrevista, a través de las preguntas y respuestas, se logra una comunicación y la

construcción conjunta de significados respecto a una tema”. (Hernandez, Fernandez, & Baptista, 2011)

Se pueden clasificar en 3 tipos de entrevistas, las cuales pueden ser estructuradas, semi estructuradas o no estructuradas y abiertas. Para esta ocasión desarrollaremos la entrevista semi estructurada, estas “se basan en una guía de asuntos o preguntas y el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información sobre los temas deseados (es decir, no todas las preguntas están predeterminadas)”. (Hernandez, Fernandez, & Baptista, 2011)

III. MARCO TEÓRICO

La Constitución Política de la República de Chile, en su artículo N° 118, señala: “La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo” (Biblioteca del Congreso Nacional). Es así como la norma máxima de nuestro país, reconoce a las municipalidades y establece además que estas corporaciones se deben regir por una Ley Orgánica Constitucional.

En esa misma línea La Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado incorpora a los municipios como órganos de la Administración del Estado, en su Artículo N° 2, establece: “La Administración del Estado estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley”. (Biblioteca del Congreso Nacional, 2011).

Sin embargo esta norma en el Título II, respecto a las Normas especiales que rigen a los organismos del Estado en cuanto a la Organización y Funcionamiento señala: “Las normas del presente Título no se aplicarán a la Contraloría General de la República, al Banco Central, a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Gobiernos Regionales, a las Municipalidades, al Consejo Nacional de Televisión, al Consejo para la Transparencia y a las empresas públicas creadas por ley, órganos que se regirán por las normas constitucionales pertinentes y por sus respectivas leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado, según corresponda” (Biblioteca del Congreso Nacional, 2011)

Es así como mediante estas dos Normas, los cuales constituyen los principales Marco Jurídico existentes en nuestro país, le confieren a las municipalidades sus atribuciones y funciones, además les confiere mediante una Ley Orgánica por la cual se debe regir.

1. Municipalidades

Desde la época de la Colonia en nuestro país se ha presentado de múltiples maneras la división político-administrativa de las provincias, bajo el Virreinato del Perú principalmente se distribuían en distritos, administrados por un teniente regidor. En el siglo XVI nuestro país ya contaba con 12 distritos.

Del año 1811 al 1830 en nuestro país ocurren una diversidad de ensayos constitucionales, los cuales buscaban establecer un orden interno, es así como se suceden un sin número de “reformas” constitucionales a lo largo de este periodo.

Para poder comprender los distintos procesos que vivieron los municipios con las diversas reformas, para ello estableceremos las épocas más importantes y que forman parte de la evolución que han tenido las municipalidades a lo largo de nuestra historia.

1.1 Constitución de 1823

Es hacia fines del siglo XVIII donde comienza a aparecer en nuestra nación la figura del Alcalde Ordinario, que tenía como su principal ejecución labores en materia político y civil.

Es así como La Constitución del año 1823 en su Título VI, artículo N° 190 establece:

“El Estado se divide gradualmente en gobiernos departamentales, delegaciones, subdelegaciones, prefecturas e inspecciones”. (Biblioteca del Congreso Nacional, 1823)

Este cuerpo normativo en su Título XIX, Del régimen Interior Artículo N° 218 ya establece el concepto de Municipalidad y le otorga atribuciones y funciones:

“Corresponde a las Municipalidades en sus respectivos distritos: cuidar de la policía, instrucción, costumbres, cupo de contribuciones, formar sus ordenanzas municipales sujetas a la aprobación del Senado, y atender a todos los objetos encargados en general al Consejo Departamental: entendiéndose con estos consejos y la Dirección de Economía (Biblioteca del Congreso Nacional, 1823)

1.2 Constitución de 1833

La Constitución de la República del año 1833, en su capítulo IX Del Gobierno y Administración interior vuelve a establecer a las municipalidades como organismos dependientes del poder ejecutivo, en su artículo 122 señala: “Habrá una Municipalidad en todas las capitales de departamento y en las demás poblaciones en que el Presidente de

la República, oyendo a su Consejo de Estado, tuviere por conveniente establecerla".
(Biblioteca del Congreso Nacional, 1833)

En esta disposición se establecía que los Gobernadores y Subdelegados era quienes presidían las Municipalidades.

Dentro de sus principales funciones estaban:

- Cuidar de la policía de salubridad, comodidad, ornato y recreo.
- Promover la educación, la agricultura, la industria y el comercio.
- Cuidar de las escuelas primarias y demás establecimientos de educación que se paguen de fondos municipales.
- Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos, cárceles, casas de corrección y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.
- Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato que se costeen con fondos municipales.
- Administrar e invertir los caudales de propios y arbitrios, conforme a las reglas que dictare la ley.
- Hacer el repartimiento de las contribuciones, reclutas y reemplazos que hubiesen cabido al territorio de la Municipalidad, en los casos en que la ley no lo haya cometido a otra autoridad o personas.

1.3 Reformas Constitucionales 1891

Una vez se establece los municipios como organismos que forman parte del Estado, comienzan a producirse reformas en pos de entregarles una mayor autonomía a estos entes locales de organización, es así como el año 1891 bajo el gobierno del entonces Presidente Jorge Montt se crea la Ley de Comuna Autónoma. Esta iniciativa dividió al país en 267 comunas, y le entregó a los municipios el manejo de las elecciones políticas, aprobar presupuestos, resolver impuestos, entre otras funciones. Lo que se presentó como una medida de autonomía, resultó siendo complejo, producto de que grupos de poder y personas influyentes a nivel local, terminaron por controlar los intereses comunales.

1.4 Constitución del 1925

La constitución del año 1925 sitúa a las municipalidades como organismos administradores comunales, en su artículo 101 establece “La administración local de cada comuna o agrupación de comunas establecida por ley, reside en una Municipalidad. Cada Municipalidad, al constituirse, designará un Alcalde para que la presida y ejecute sus resoluciones. En las ciudades de más de cien mil habitantes y en las otras que determine la ley, el Alcalde será nombrado por el Presidente de la República y podrá ser remunerado. (Biblioteca del Congreso Nacional, 1925)

Los Alcaldes eran elegidos por los Regidores (actuales concejales), esto significaba un cambio con respecto a la Constitución de 1833. Si bien en esta constitución las funciones conferidas a los municipios no varían de acuerdo a las establecidas el 33, si se puede apreciar una dependencia de estos organismos, pues se encontraban sujetos a la vigilancia del gobernador. Es decir el avance en cuanto a los municipios, tiene que ver con el hecho quedar establecida en la constitución que las municipalidades son los órganos encargados de la administración de la comuna a diferencia de los establecido en la anterior constitución.

Ya en el siglo XX se comienzan a establecer modificaciones a las atribuciones y funciones de estas corporaciones. Es así como el año 1974, bajo el régimen de la dictadura se establece una nueva división político-administrativa, que organiza a nuestro país en base a las regiones y estas a su vez en Provincias, y en el ámbito local estas estarán compuestas de comunas, cuya autoridad recaerá en el Alcalde, el cual era designado por el poder ejecutivo.

1.5 Constitución del 1980

La constitución de 1980 las define: “Las municipalidades son corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

Una ley orgánica constitucional determinara las atribuciones de las municipalidades y los plazos de duración en el cargo de los alcaldes”. (Biblioteca del Congreso Nacional, 1980)

Sin embargo durante este periodo no se presentan grandes cambios en cuanto a la autonomía que rige a estas corporaciones, esto se debía principalmente a que la designación del Alcalde recaía en el concejo regional de desarrollo y en los casos en que la ley determine, atendida la ubicación geográfica o población de la comuna, recae en el Presidente de la República, pero no es hasta el año 1988 donde a través de una Ley Orgánica Constitucional¹ N° 18.965, donde se regula el funcionamiento de estas corporaciones edilicias.

Tabla 1 | Comparativo Constituciones

Constitución	Nivel Territorial	Gobierno Interior	Administración Interior
Constitución 1833	Provincia Departamento Subdelegación	Intendente Gobernador Subdelegado	Intendente Gobernador jefe superior de las Municipalidades del departamento (Art. 127 inc. 1°) Subdelegado preside la Municipalidad respectiva (Art. 127 inc. 2°)
Constitución 1925	Provincia Departamento Comuna	Intendente Gobernador Subdelegado	Intendente – Asamblea Provincial. Municipalidad – Alcaldes y Regidores
Constitución 1980	Región Provincia Comuna	Intendente Gobernador Alcalde	Intendente Gobernador – Consejo económico y social provincial Alcalde – Concejo Municipal

Fuente: Elaboración propia en base a información obtenida en Tratado de Derecho Administrativo, Manuel Tobar.

¹ Leyes orgánicas constitucionales: Son normas complementarias de la Constitución relativas a ciertas materias expresamente previstas en el texto constitucional. Son objeto de un control preventivo de constitucionalidad y no pueden ser materia de delegación de facultades legislativas. Para ser aprobadas, modificadas o derogadas, se requiere de cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio. (Biblioteca del Congreso Nacional)

1.6 Modificaciones a la Constitución

Un cambio significativo en esta materia se produce con el retorno de la democracia y como una medida que buscaba potenciar este acontecimiento en nuestro país, se comienzan a realizar modificaciones a la elección de Alcaldes y Concejales en las comunas.

Es así como el año 1992 se produce la elección democrática de concejales, elegidos mediante el sistema D'Hondt. Producto de la oposición de los partidos afines al régimen militar, quienes se opusieron a la elección democrática de los Alcaldes, estos debían ser designados por los propios concejales, existiendo la salvedad de que si el candidato más votado de la lista más votada lograba obtener más del 35% de los votos, en ese caso resultaba electo en forma automática como Alcalde.

Uno de los cambios más significativos en esta materia es la promulgación de una Ley N° 19.704 el año 2002, bajo el mandato presidencial de Ricardo Lagos, en esta se permitía por primera vez la elección democrática y separada de alcaldes y concejales, es así como el año 2004 se celebra por primera vez la elección en forma separada de estas autoridades edilicias. Esto constituye un avance importante en materia de democracia y se deja en el olvido la designación política de la principal figura que administra la comuna en nuestro país.

1.7 Funciones y Atribuciones

Para poder llevar a cabo la administración comunal, las municipalidades tienen establecidas por ley 2 funciones.

- Privativas: Son aquellas funciones cuya competencia corresponde y son de su exclusiva responsabilidad en el ámbito de su territorio y su ejercicio no puede ser asumido por otros organismos, así lo establece el art. 3° de la Ley N° 18.695 el cual señala:
 - “a) Elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales;
 - b) La planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes;

- c) La promoción del desarrollo comunitario;
 - d) Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo;
 - e) Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo.
 - f) El aseo y ornato de la comuna”. (Biblioteca del Congreso Nacional, 2006)
- Compartidas: En tanto las funciones compartidas son aquella que en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar de manera directa o con otros organismos de la administración del Estado, estos tienen relación con:
- “a) La educación y la cultura;
 - b) La salud pública y la protección del medio ambiente;
 - c) La asistencia social y jurídica;
 - d) La capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo;
 - e) El turismo, el deporte y la recreación;
 - f) La urbanización y la vialidad urbana y rural;
 - g) La construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias;
 - h) El transporte y tránsito públicos;
 - i) La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes;
 - j) El apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación;
 - k) La promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y
 - l) El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local”. (Biblioteca del Congreso Nacional, 2006)

Sin embargo para cumplir con sus funciones la ley les encomienda cumplir con determinadas atribuciones, para ello establece las esenciales y no esenciales.

- Esenciales²: Son aquellas que por su importancia y naturaleza están determinadas en la Ley Orgánica Constitucional, dan el marco de actuación para que las corporaciones puedan llevar a cabo su gestión.
- a) Ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento;
 - b) Elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal;
 - c) Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público;
 - d) Dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular;
 - e) Establecer derechos por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen;
 - f) Adquirir y enajenar, bienes muebles e inmuebles;
 - g) Otorgar subvenciones y aportes para fines específicos a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, que colaboren directamente en el cumplimiento de sus funciones.
 - h) Aplicar tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local y estén destinados a obras de desarrollo comunal, para cuyo efecto las autoridades comunales deberán actuar dentro de las normas que la ley establezca;
 - i) Constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro, destinadas a la promoción y difusión del arte y la cultura;
 - j) Establecer, en el ámbito de las comunas o agrupación de comunas, territorios denominados unidades vecinales, con el objeto de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana, y
 - k) Aprobar los planes reguladores comunales y los planes seccionales de comunas que formen parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal, y pronunciarse sobre el proyecto de plan regulador comunal o de plan seccional de comunas que no formen parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal.

² Esenciales: Sobre este punto volveremos a hablar en el trabajo, punto de apertura, en la lógica de poder implementar instrumentos de participación básicamente, vinculados a la posibilidad de que no solo el concejo municipal sea quien determine tanto la priorización como el uso del presupuesto, sino que también pudiera eventualmente la comunidad participar se ese ejercicio.

l) Aprobar los planos de detalle de los planes reguladores comunales y de los planes seccionales.

➤ No esenciales: Corresponden a aquellas que les confieren las leyes comunes o que versen sobre materias que la Constitución Política de la República expresamente ha encargado sean reguladas por la ley común. Dentro de ellas se pueden señalar:

a) Colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente en los límites comunales, sin perjuicio de las potestades, funciones y atribuciones de otros organismos públicos.

b) Todas aquellas atribuciones establecidas en las diversas leyes simples, de carácter o con incidencia municipal.

Para cumplir con dichas funciones las corporaciones edilicias cuentan con 3 instrumentos que resultan vitales para el desarrollo de la comuna, estos son:

a) El plan comunal de desarrollo y sus programas.

b) El plan regulador comunal.

c) El presupuesto municipal anual.

1.8 Organización Interna

La Ley Orgánica de Municipalidades establece en el párrafo 4° el Título de “Organización Interna”, en él se establece la estructura municipal así como también las funciones que deben ejecutar las direcciones y departamentos municipales.

Para ello el Alcalde y Concejo dispondrán de una Secretaria Municipal, Secretaria Comunal de Planificación, y de otras unidades encargadas del cumplimiento de funciones de prestación de servicios y de administración interna relacionadas con el desarrollo comunitario, obras municipales, aseo y ornato, tránsito y transporte públicos, administración y finanzas asesoría jurídica y control. Dichas unidades sólo podrán recibir la denominación de Dirección, Departamento, Sección u Oficina. (Biblioteca del Congreso Nacional, 2006)

Sin embargo el texto que norma a estas instituciones establece que en su organización interna debe a lo menos considerar las siguientes unidades: Secretaria Municipal,

Secretaría Comunal de Planificación, Unidad de Desarrollo Comunitario, Unidad de Administración y Finanzas y Unidad de Control.

La Unidad de Desarrollo Comunitario es sin lugar a dudas el reflejo de la relación que presentan los municipios con la comunidad. El objetivo de esta unidad propende a mejorar la calidad de vida de la población, fundamentalmente de aquellos sectores sociales más vulnerables. Principalmente esta unidad es la encargada de asesorar al Alcalde y Concejo en la promoción del desarrollo comunitario en la comuna así como también debe brindar asesoría técnica a las organizaciones comunitarias promoviendo su efectiva participación en el municipio.

1.9 Organigrama

Cada municipio puede incorporar o distribuir su organización interna de acuerdo a los recursos que cada entidad administre. Es decir, puede poseer departamentos o unidades que no le son exigibles por Ley, es por ello que cada municipio posee un organigrama propio y estos pueden ser tan variados, sumando unidades a sus equipos de trabajo tan diversos como por ejemplo: Departamento de Emergencias Comunales (Providencia), Dirección de Concesiones (Viña del Mar), Dirección de Sustentabilidad e Innovación (Vitacura), Gerencia Comunidad y Familia (Peñalolén), entre muchas otras.

Sin embargo como señalamos anteriormente existen unidades que son exigibles por Ley y cada municipio debe considerarlas en su organización interna, por lo tanto a continuación se muestra un organigrama tipo de los municipios a nivel nacional.

Figura 1 | Organigrama tipo de los municipios en Chile



Fuente: Elaboración propia en base a información obtenida en Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades

2. Participación ciudadana

Distintos han sido los gobiernos, quienes han instaurado una política de “participación ciudadana” en nuestro país. Eso se refleja con las diversas iniciativas emanadas del gobierno central, las cuales buscan involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones. Resulta primordial para nuestra investigación establecer una definición para lo que entendemos como participación ciudadana, puesto que no solo está en función de la participación en las esferas de lo político, sino que también existe la participación ciudadana en el ámbito social, cultural, económico y en las distintas actividades en las que el ser humano se desenvuelve día a día.

Para algunos autores la participación ciudadana a nivel local “representa el espacio por excelencia para hacer efectiva la participación, porque en él es posible el encuentro cierto entre los ciudadanos y sus representantes y entre las necesidades de la población y las decisiones de la autoridad. La participación de los ciudadanos fortalece la gestión local, ya que incrementa la eficiencia y la eficacia de las decisiones”. (Fernández, 2006)

Pero poder definir el concepto de participación ciudadana resulta complejo y existen variados enfoques que se centran en las distintas formas de participación que ejerce el ser humano.

Una aproximación con respecto a este concepto es lo señalado por Gyarmati, quien la define como: “La capacidad real, efectiva del individuo o de un grupo, de tomar decisiones sobre asuntos, que directa o indirectamente afectan sus actividades en la sociedad y, específicamente dentro de la institución en la que trabaja” (Hussey, 2008). La participación resulta un proceso fundamental al momento de legitimar procesos, es por ello que mientras las personas participen en aquellas instancias en las que se les otorgan las herramientas necesarias para ser parte en la toma de decisiones, estaremos avanzando hacia organizaciones más democráticas, gestoras de un vínculo entre la sociedad civil y la gestión pública, algo que en democracia es esencial. Para ello deben darse ciertos principios que orienten la participación ciudadana, no se puede entender la participación de la ciudadanía si no existe: Acceso a la información, es deber del Estado proveer de la información necesaria, en los medios pertinentes la información que posean las instituciones públicas, Transparencia; por cuanto debe existir claridad, mediante información verídica de los procesos que llevan a cabo los órganos del Estado.

Es así como lo señala el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP), quien establece que la participación ciudadana entre otras cosas:

- Mejora la legitimidad política de las decisiones tomadas por los representantes electos, renueva la confianza entre los ciudadanos y los responsables de la toma de decisión. De esta forma ayuda a que las decisiones políticas sean mejor aceptadas.
- Fortalece la democracia, estimulando una ciudadanía más activa y permitiendo a la opinión pública informada emerger y participar en el debate público.

Si orientamos el concepto de participación al ámbito de la política, podemos reducir el término a “Cualquier actividad dirigida a influir directa o indirectamente en las políticas (...). La participación puede consistir en cualquier tipo de actividad (...). En unos casos influimos en quienes tomarán las decisiones y en otros en qué decisiones se tienen que tomar”. (Pastor Seller, 2009)

Pero es válido preguntarse ¿Por qué resulta tan difícil incorporar la participación ciudadana en las políticas públicas o en los ámbitos de la política? La respuesta a esta interrogante puede ir orientada en el sentido que, las personas cada día se han visto envueltas en un mundo individualista, por ende su participación la centra desde el ámbito personal. La participación está orientada al ciudadano organizado, a las agrupaciones, por ende el individuo que permanece aislado desde ese ámbito, queda ajeno a estas instancias de participación, eso sumado a la falta de cultura participativa que existe en nuestra sociedad sumado a la falta de voluntad política para institucionalizar estos procesos, confluyen para que decaiga la participación ya sea por la interrupción de los procesos debido a los cambios en los gobiernos, o falta de cohesión social, pueden explicar este fenómeno.

La democracia deliberativa es un componente esencial de países avanzados en materia de participación ciudadana, en donde se produce la vinculación de gobernantes y gobernados. Es por ello que existen diversos niveles de participación, los cuales determinaran el grado de vinculación o compromiso de los ciudadanos con las distintas iniciativas emanadas por los organismos del estado. Como lo muestra el siguiente cuadro (Villavicencio & Castillo, 2005)

Tabla 2 | Tipos de participación ciudadana

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

Fuente: Elaboración propia a partir de (Castillo, Adolfo, 2005)

La visión del gobierno respecto a la participación ciudadana la define como “el involucramiento activo de los ciudadanos y las ciudadanas en aquellos procesos de toma de decisiones públicas que tienen repercusión en sus vidas”. (Ministerio Secretaría General de la Presidencia)

Es un hecho que nuestro país ha incorporado este concepto a sus políticas de estado, mediante la Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, se ha querido instaurar un nuevo espacio de participación.

Dentro de los 4 mecanismos³ obligatorios que incorpora esta ley, se encuentran:

- Consejo de la Sociedad Civil
- Cuentas Públicas Participativas
- Consultas Ciudadanas
- Acceso a información relevante

³ Mecanismos de participación ciudadana:

Consejo de la Sociedad Civil: Los consejos de la sociedad civil son un mecanismo de participación ciudadana cuyos integrantes representan a organizaciones de la sociedad civil relacionados al quehacer de la institución.

Cuentas Públicas Participativas: Es un proceso que dispone espacios de diálogo e intercambio de opiniones entre las instituciones, sus respectivas autoridades y la comunidad, con el propósito de dar a conocer la gestión, para posteriormente evaluarla, generar transparencia, condiciones de confianza y garantizar el ejercicio del control ciudadano sobre la administración pública.

Consultas Ciudadanas: Las consultas ciudadanas pretenden incorporar la opinión de la ciudadanía respecto de una determinada política, plan, programa o proyecto gubernamental.

Acceso a Información Relevante: Busca aportar de manera directa al control ciudadano, pues informa acerca de políticas, planes, programas, acciones y presupuestos de los órganos de la Administración del Estado, asegurando que ésta sea oportuna, completa y ampliamente accesible para la ciudadanía. (Ministerio Secretaría General de la Presidencia)

Sin embargo estos procesos de participación no resultan del todo efectivos, puesto que en estos casos no son procesos vinculantes sino que solo de carácter consultivos, por ende el poder de decisión sigue en manos de las autoridades y cualquiera sea la expresión de la ciudadanía en las materias de su interés, resulta sin injerencia en las decisiones que determinen las autoridades.

Es complejo poder establecer que nuestro país ha involucrado a los individuos en los procesos de toma de decisión. Ante esta situación un factor relevante a nivel local, dice relación con las enormes diferencias que presentan los municipios en cuanto a los recursos que administran. No es lo mismo instaurar instancias de participación en comunas como Las Condes, Vitacura o Providencia a establecer estos mismos mecanismos en La Pintana, Renca o Sierra Gorda. Al no existir financiamiento del nivel central a este tipo de iniciativas, el costo económico que conlleva elaborar ya sean consultas ciudadanas o presupuestos participativos los deben asumir los propios municipios, y en muchas ocasiones no están en condiciones de solventar los gastos asociados a estas instancias.

3. Presupuesto

Poder tener una aproximación respecto a la definición de presupuesto, resulta fundamental establecer para nuestro proceso investigativo. El presupuesto se puede definir como “la expresión en términos monetarios de los planes de acción de una empresa y consiste en el proceso de planificación de todos los flujos financieros que va a requerir la empresa durante un determinado período de tiempo”. (Expansion)

Otra definición de presupuesto es la que señala que “en esencia, el presupuesto constituye un plan integrado y coordinado, expresado en términos financieros, de las operaciones de una empresa para un período determinado y cuya finalidad es alcanzar los objetivos establecidos por la alta gerencia”. (Burbano Ruiz J. , 2005)

3.1 Presupuesto Fiscal

“Los presupuestos del sector público cuantifican los recursos que requieren los gastos de funcionamiento, la inversión y el servicio de la deuda pública de los organismos y las

entidades oficiales. Al efectuar los estimativos presupuestales se contemplan variables como la remuneración de los funcionarios que laboran en instituciones del gobierno, los gastos de funcionamiento de las entidades estatales, la inversión en proyectos de apoyo a la iniciativa privada (puentes, termoeléctricas, sistema portuario, centros de acopio, vías de comunicación, etc.), la realización de obras de interés social (centros de salud, escuelas) y la amortización de compromisos ante la banca internacional”. (Burbano Ruiz J. , 2005)

En el caso de nuestro país el presupuesto fiscal está determinado mediante el Decreto Ley N° 1.263 de 1975, del Ministerio de Hacienda en su artículo N° 11 establece: “El presupuesto del Sector Público consiste en una estimación financiera de los ingresos y gastos de este sector para un año dado, compatibilizando los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente establecidos”. (Biblioteca del Congreso Nacional) La elaboración del presupuesto para el sector público recae en la Dirección de Presupuestos (DIPRES)⁴. El presupuesto es proyectado por todas las reparticiones del Sector Público, clasificado de acuerdo con un plan de cuentas de general aplicación, consolidado por el Ministerio de Hacienda y presentado mediante un proyecto de ley al Congreso Nacional, para su discusión y aprobación.

Sin lugar a dudas el presupuesto de la nación, siempre tendrá una tendencia política, dependerá del gobierno de turno elaborar planes y estrategias en los cuales orientará su gestión.

“El presupuesto representa la materialización de las prioridades económicas y sociales del Estado, plasmadas en un programa de gobierno. En este sentido, el presupuesto es un medio para conseguir finalidades, un instrumento de planificación que debe ser confeccionado coherentemente con los objetivos perseguidos; una herramienta subsidiaria de la misión y de los objetivos estratégicos trazados sectorial (por ministerio) y nacionalmente”. (Camara de Diputados)

⁴ Dipres: Es el organismo técnico encargado de proponer la asignación de los recursos financieros del Estado, orientar y regular el proceso de formulación presupuestaria, y regular y supervisar la ejecución del gasto publico

3.2 Presupuesto Regional

Es sabido que nuestro país por historia ha sido centralista, así como también el crecimiento desigual de las regiones ha sido la tónica a lo largo de los años. Regiones como el Maule y La Araucanía históricamente han presentado índices de crecimiento menores al resto de las regiones así como también altos índices de pobreza.

Es así como en un intento de descentralización y otorgar autonomía a las regiones, el año 1993 fueron creados los Gobiernos Regionales⁵ a partir de la Ley Orgánica Constitucional 1975 sobre Gobierno y Administración Regional. El presupuesto del gobierno regional constituirá, anualmente, la expresión financiera de los planes y programas de la región ajustados a la política nacional de desarrollo y al Presupuesto de la Nación. Dicho presupuesto se rige por las normas del Decreto Ley N° 1.263, y debe contener a lo menos los siguientes programas presupuestarios:

- a) Un programa de gastos de funcionamiento del gobierno regional.
- b) Un programa de inversión regional, en el que se incluirán los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y los demás que tengan por objeto el desarrollo de la región.

Este proyecto de presupuesto debe ser propuesto por el Intendente de cada región al consejo regional para su aprobación. Una vez se aprueba este proyecto debe ser enviado al Ministerio de Hacienda, según estipula el Decreto de Ley N° 1.263 contempla una etapa de evaluación y discusión entre el nivel central y cada una de las regiones. Para este efecto el Intendente y el presidente del concejo regional representaran al gobierno regional en dicha instancia.

⁵ GORE: La administración superior de cada región del país estará radicada en un gobierno regional, que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de ella. Para el ejercicio de sus funciones los gobiernos regionales gozarán de personalidad jurídica de derecho público, tendrán patrimonio propio y estarán investidos de las atribuciones que esta ley les confiere. (Biblioteca del Congreso Nacional, 2005)

3.3 Presupuesto Municipal

Las municipalidades al ser corporaciones autónomas de derecho público, cuentan con patrimonio propio, es decir, estos organismos deben recaudar fondos de distintas instancias comunales para afrontar y llevar a cabo las diversas iniciativas que deben desarrollar en la comuna. Para ello el presupuesto se debe elaborar de manera eficiente de acuerdo a los ingresos y gastos en los cuales incurre cada municipio, es decir éste se transforma en una herramienta fundamental que determinará el éxito o fracaso de la gestión municipal.

El proceso de elaboración del presupuesto municipal se da antes del mes de octubre del año anterior al de su ejecución, este se confecciona por la Unidad de Planificación y finanzas de cada corporación, y sigue las directrices emanadas por el Alcalde. Una vez elaborado el presupuesto, debe ser aprobado por el concejo comunal, para posteriormente ser promulgado mediante un decreto alcaldicio.

Dentro del presupuesto municipal existen las cuentas complementarias, dichos ingresos no forman parte del presupuesto, el municipio actúa como un ente administrador de estos recursos que son transferidos por otros organismos para financiar diversas actividades dentro de la comuna, como por ejemplo: subvenciones de educación, Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), entre otros.

Es así como el municipio recibe ingresos desde diversas fuentes, así como también algunos de ellos pueden variar entre un año y otro, para poder apreciar cómo se componen los ingresos municipales, se confecciono la siguiente tabla.

Tabla 3 | Composición de los ingresos municipales

Ingresos Tributarios	Derechos municipales	Fondo Común Municipal	Transferencias de Subdere	Transferencias de otros organismos del nivel central	Transferencias para servicios delegados
Impuesto territorial	Derechos de aseo		Programa de Mejoramiento Urbano (PMU)	Fondos concursables	Educación
Patentes municipales			Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB)		
Permisos de circulación	Derechos varios		Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)	Programas Gobierno Central	Salud primaria
Casinos					
Patentes mineras y acuícolas					

Fuente: Elaboración propia en base a información obtenida en www.politicaspUBLICAS.uc.cl

Para poder tener una visión de la realidad que viven los municipios en nuestro país, tomaremos como ejemplo 3 presupuestos municipales correspondientes al año 2014, para esta muestra se seleccionaron las siguientes municipalidades.

- Municipalidad de Viña del Mar
- Municipalidad de Tocopilla
- Municipalidad de Puente Alto

Tabla 4 | Comparativo de los municipios analizados

Clasificación	M. Viña del Mar	M. Tocopilla	M. Puente Alto
Habitantes	289.968 hab.	21.026 hab.	757.721 hab.
Ingresos	\$ 83.623.359.000	\$ 4.361.147.000	\$ 80.308.226.000
Gastos	\$ 83.623.359.000	\$ 4.361.147.000	\$ 80.308.226.000
Gasto Per cápita	\$ 288.388	\$ 207.416	\$ 105.986

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Contraloría y Biblioteca Nacional. Respecto a proyección estadística del INE.

En la tabla N° 4 se puede apreciar las diferencias que existen en cuanto a los presupuestos que administran los municipios. En el caso de Viña del Mar la municipalidad cuenta con un ingreso de más de 83 mil millones de pesos, dentro de este presupuesto contempla ingresos por concepto de la concesión por casino de juegos y si consideramos que es una de las principales comunas turísticas de nuestro país, podemos apreciar que el gasto por habitante se cifra en \$288.388 pesos. A diferencia de lo que ocurre en Puente Alto, que es una de las comunas más poblada de nuestro país, se vive una situación totalmente diferente, esto si consideramos que los ingresos del municipio son similares a los recaudados por Viña del Mar y presenta un gasto por habitante en la comuna de \$105.986 pesos, muy por debajo con respecto a las cifras del municipio viñamarino.

En tanto Tocopilla a pesar de ser una zona de la zona norte de nuestro país, lejos del nivel central presenta un presupuesto superior a los 4 mil millones, en cual se obtiene un gasto per cápita comunal de \$207.416 cifra inferior a la del municipio viñamarino pero muy por encima con respecto a puente alto.

Tabla 5 | Distribución de los ingresos municipales

Municipio/Tipo gasto	Impuesto Territorial	% del presupuesto	Fondo Común Municipal	% del presupuesto
M. Viña del Mar	12.193.000.000	14,50%	4.684.812.000	5,60%
M. Tocopilla	767.871.000	17,60%	1.215.678.000	27,80%
M. Puente Alto	2.062.931.000	2,50%	41.483.201.000	51,60%

Fuente: elaboración propia en base a información obtenida en Contraloría

En cuanto a los ingresos percibidos por los municipios es posible señalar que tanto el impuesto territorial como la participación del Fondo Común Municipal⁶ (FCM) representan algunos de los principales ingresos presupuestarios de los municipios a nivel nacional. En la tabla N° 5 se puede apreciar que en el caso de Puente Alto un 51,6% de sus ingresos

⁶ El Fondo Común Municipal constituye la principal fuente de financiamiento para los municipios chilenos, tal como lo define la propia Constitución Política en su Artículo 122: "Mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país". (Subdere)

proviene del F.C.M, en tanto para Tocopilla el 17,6% de su presupuesto proviene del Impuesto Territorial y un 27,8 del propio FCM.

Esto evidencia la trascendencia e importancia que adquiere este mecanismo de redistribución para aquellos municipios que cuentan con menos ingresos y a su vez evidencia una de las principales falencias que tiene nuestro país en cuanto a la distribución de los ingresos. Santiago, Vitacura, Providencia y Las Condes son los 4 municipios que más aportes realizan al FCM y a su esto se trasforma en el sustento de los municipios de escasos recursos, los cuales en algunas ocasiones llegan a percibir un mayor monto por el FCM antes que los ingresos propios (IP).

Tabla 6 | Distribución del gasto municipal

Municipio/Tipo de gasto	Gasto en personal	% del presupuesto	Organizaciones Comunitarias	% del presupuesto
M. Viña del Mar	24.529.961.000	29,30%	807.920.000	0,90%
M. Tocopilla	1.494.836.000	34,20%	132.130.000	3,00%
M. Puente Alto	17.999.075.000	22,40%	108.548.000	0,10%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Contraloría.

Si consideramos los gastos realizados por los municipios estudiados podemos establecer que el municipio de la zona norte de nuestro país representa el mayor porcentaje en cuanto al gasto en personal alcanzando el 34% de su presupuesto, seguido por Viña del Mar con un 29,3% y Puente Alto con 22,4%. En cuanto al gasto ejecutado el año 2014 y las transferencias realizadas a las organizaciones comunitarias⁷, nuevamente Tocopilla representa el mayor gasto en este ítem con un 3% de su presupuesto, seguido por Viña del Mar con un 0,9% y Puente Alto con solo un 0,1%.

⁷ Organizaciones Comunitarias: Son organizaciones con personalidad jurídica y sin fines de lucro, que tienen por objeto representar y promover valores e intereses específicos de la comunidad, reconocidas mediante la Ley N° 16.880 la cual distingue 2 tipos de organizaciones comunitarias, las de carácter territorial (juntas de vecinos) y de carácter funcional (Centros de Madres, Centros de Padres y Apoderados, Centros Culturales y Artísticos, Organizaciones Juveniles, Organizaciones Deportivas, Grupos Corales, Cooperativas y otras).

4. PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS (PP)

Los presupuestos participativos nacen como una instancia de vincular a los ciudadanos locales en las decisiones y administración de los recursos para una determinada localidad. Para los creadores de esta modalidad de participación, esta instancia fortalece la relación entre los organismos del estado (en este caso los municipios) y los ciudadanos, mediante un proceso de información deliberación, decisión y control respecto a diversas materias que son de importancia para los habitantes de la comuna, destinando una parte de los recursos municipales para satisfacer dichas materias, esto se transforma en una combinación entre Democracia Representativa (elección de autoridades) y Democracia Directa (por cuanto es de carácter universal y voluntaria), otorgando la posibilidad a las ciudadanos no solo de elegir a sus representantes sino también decidir donde destinar los recursos.

Si bien este mecanismo en nuestro país no está presente en una gran cantidad de municipios, es más bien un grupo acotado de alcaldes que los han replicado en sus comunas, es un proceso que mantiene a una comunidad activa, sujetos de derecho y habitantes constructores de las decisiones políticas. Se genera en esta instancia una co-responsabilidad entre los vecinos y las autoridades, por cuanto son ambos entes responsables del destino que se les dará a los recursos de la comuna, en cierta medida se hace responsable a la comunidad de ser ciudadanos más relevante en la toma de decisiones.

4.1 Origen

El origen de estas instancias data del año 1989, en la ciudad de Porto Alegre en Brasil, los miembros y líderes del Partido de los Trabajadores (una coalición del Frente Popular o Partido Comunista Brasileiro) una vez que asumen la alcaldía de Porto Alegre como una manera de innovación en la gestión del presupuesto municipal y como una forma de instaurar una nueva administración, una especie de “Administración Popular”, una modalidad de administración local basado en la participación directa de la población en la destinación del presupuesto de la ciudad, es así como se inicia este proceso conocido en Brasil como Orcamento Participativo.

La primera parte de este proceso estuvo marcado por las dificultades que vivía el municipio producto de las deudas que mantenía, por tanto se destinaron pocos recursos para financiar iniciativas, lo que derivó en retrasos en los proyectos a ejecutar o bien algunos de ellos no se pudieron llevar a cabo. Esto provocó que en la segunda oportunidad en que se implementó esta modalidad hubiera una disminución en la participación de la comunidad lo que sirvió de lección para los impulsores de este mecanismo para corregir y fortalecer los orcamientos participativos. Por ello para el tercer periodo, es decir el año 1991, hubo un aumento en los recursos del municipio y esto se vio reflejado en que nuevamente la comunidad se hizo partícipe de este proceso, es ahí donde comienza a consolidarse este mecanismo y comienzan a surgir nuevos municipios que replican esta iniciativa.

El Orcamento participativo en sus inicios se basó en un proceso de participación comunitaria y se orientó en torno a 3 principios:

- Reglas universales de participación en instancias institucionales y regulares de funcionamiento,
- Un método objetivo de definición de recursos para inversiones, referente a un ciclo anual de presupuesto del municipio; y
- Un proceso de toma de decisión descentralizado basado en la división de la ciudad en 16 regiones presupuestarias.

Es así como mediante la primera etapa y a través de asambleas regionales se deciden respecto a 5 grandes temáticas: 1) Transporte y circulación; 2) Educación y Cultura; 3) Salud y asistencia social; 4) Desarrollo Económico y 5) Organización de ciudades y desarrollo urbano. (Fedozzi, 1998)

Se pueden determinar 3 etapas por las cuales ha evolucionado el PP:

Tabla 7 | Fases del PP en Brasil

1989-1997	Experimentaciones en Brasil, principalmente Porto Alegre
1997-2000	Masificación en diferentes estados de Brasil.
Desde 2000	Se replica en países de América Latina y resto del mundo

Fuente: Elaboración propia en base a información obtenida (Cabannes, 2004)

Producto del éxito de los PP en las regiones y municipios que los replicaron, comenzaron a surgir otros países interesados en estudiar este mecanismo de incluir a los vecinos en la distribución de los recursos, es así como la iniciativa traspasa fronteras y países como Argentina, España, Alemania, Portugal, Francia entre otros, se suman a incluir los PP en sus mecanismo de participación.

4.2 Definiciones

Una aproximación a este mecanismo de participación establece que: “El Presupuesto Participativo se sustenta en entendimiento que la participación social es una acción de la población que consiste en intervenir activamente en las decisiones y acciones relacionadas con la planificación, la actuación y la evaluación de las políticas públicas. Esta nace del derecho consustancial de los ciudadanos a construir de manera libre y responsable, como protagonistas, la realidad en la que viven”. (Foro Chileno de Presupuesto Participativo, 2012)

Mientras que una definición más cercana a los orígenes del PP en Porto Alegre, es la que define “El Presupuesto participativo es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno” (Bou Geli & Virgili, 2008). Es ahí donde se orientan los PP, a fortalecer la participación de la comunidad en decisiones de políticas públicas, dado que el municipio es el organismo del estado más cercano a la comunidad, es el organismo más palpable de la Administración del Estado, por ende aplicar y generar este derecho a los vecinos resulta trascendental para fortalecer esta vinculación.

Otra definición que reafirma lo anterior señala: “El Presupuesto Participativo es un instrumento para impulsar el desarrollo con equidad y sostenibilidad, al facilitar que se complemente la democracia representativa con la democracia participativa; es decir, permite asignar a los diversos actores sociales un rol insustituible en la gestión de su desarrollo, como ciudadanos con plenos derechos y facultades para decidir, en todo momento, sobre su futuro”. (Asociación EcoCiudad, 2012)

A su vez también se puede definir como un instrumento de planificación anual que ayuda a la priorización de las demandas de la comuna, permitiendo un acceso universal de toda la población en las decisiones locales. Es un espacio de co-gestión, donde la comunidad y el municipio deciden juntos una parte de las inversiones. (Pagliai & Montecinos, 2006). Los Presupuestos participativos se presentan como una gran oportunidad para generar confianza en los ciudadanos en la forma que se gastan los recursos, puesto que ellos serían los responsables, en cierta medida, de distribuir de manera responsable e informada dichos recursos. Una definición más teórica en torno a los PP es la que establece: "El Presupuesto Participativo (PP) es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública. El PP combina la democracia directa con la democracia representativa, una conquista a ser preservada y calificada". (Cabannes, 2004)

4.3 Aspectos relevantes de los PP

A diferencia de otros mecanismos de participación, los PP tienen características distintas que realzan y fortalecen antes otro tipo de instrumentos de participación. "El PP, se basa en la participación democrática, por cuanto se sustenta en la participación y las capacidades de la gente común...Es deliberativo, pues instala la toma de decisiones a partir de argumentaciones razonadas...Es empoderante, ya que pretende ligar la acción a la reflexión colectiva en un proceso selectivo consciente e intencionado que tiene como objeto la igualación de oportunidades entre los actores sociales...Siempre incorpora una instancia de participación directa y vinculante de la ciudadanía en la toma de decisión" (Pagliai & Montecinos, 2006)

Tabla 8 | Instrumentos de participación ciudadana

Mecanismos de participación	Nivel de participación			
	Información	Opinión	Decisión	Control
Cuenta Pública	✓			
Plebiscitos	✓	✓	✓	
Cosoc	✓	✓		
Cesco	✓	✓		
Oficina de reclamos	✓	✓		
Audiencia Pública	✓	✓		
Presupuestos Participativos	✓	✓	✓	✓

Fuente: Elaboración propia en base a información obtenida (Pagliai & Montecinos, 2006)

Así lo podemos apreciar en el cuadro, considerando todos los instrumentos de participación local presentes en La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, los PP son los que garantizan un mayor nivel de participación, pues se consideran los cuatro puntos como información, opinión, decisión y control. A diferencia de los plebiscitos estos pueden llegar a constituirse como un espacio de decisión, sin embargo no son necesariamente vinculantes para las decisiones que pudieran tomar quienes los aplican. Por ende sin lugar a dudas el PP se consolida en esta materia como el instrumento que garantiza en mayor medida la participación a nivel local.

4.4 Implementación de los Presupuestos Participativos

Para poder llevar a cabo estas iniciativas, deben darse ciertas condiciones que permitan que este mecanismo pueda ser viable en su implementación, se deben dar algunas condiciones básicas: (Cabannes, 2004)

a) Voluntad política

Esta proviene del Alcalde o Alcaldesa que dirija el municipio, pues al no existir un proceso establecido por ley para instaurar este proceso (como por ejemplo el Plan de Desarrollo Comunal, Pladeco; el cual está estipulado que todos los municipios del país deben implementar este instrumento, tal como lo establece el artículo N° 3 de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, de no ser así el Alcalde se arriesga a la destitución del cargo), es decir dependerá del Alcalde de turno y el Concejo Municipal

tener la voluntad de guiar e implementar este mecanismo. De lo contrario no se encuentra estipulada en ninguna ley la obligatoriedad de establecer a los PP dentro de los mecanismos de participación comunal.

b) Regla claras y definidas

Para que el proceso sea legítimo deben existir reglas definidas previamente, con los montos a discutir, quienes serán los responsables de definir criterios y las etapas del procedimiento, de esta manera no se genera una deslegitimación del proceso, debido a que si existen cambios en las reglas del juego los ciudadanos pierden la confianza y esto provocaría un desincentivo por parte de los ciudadanos.

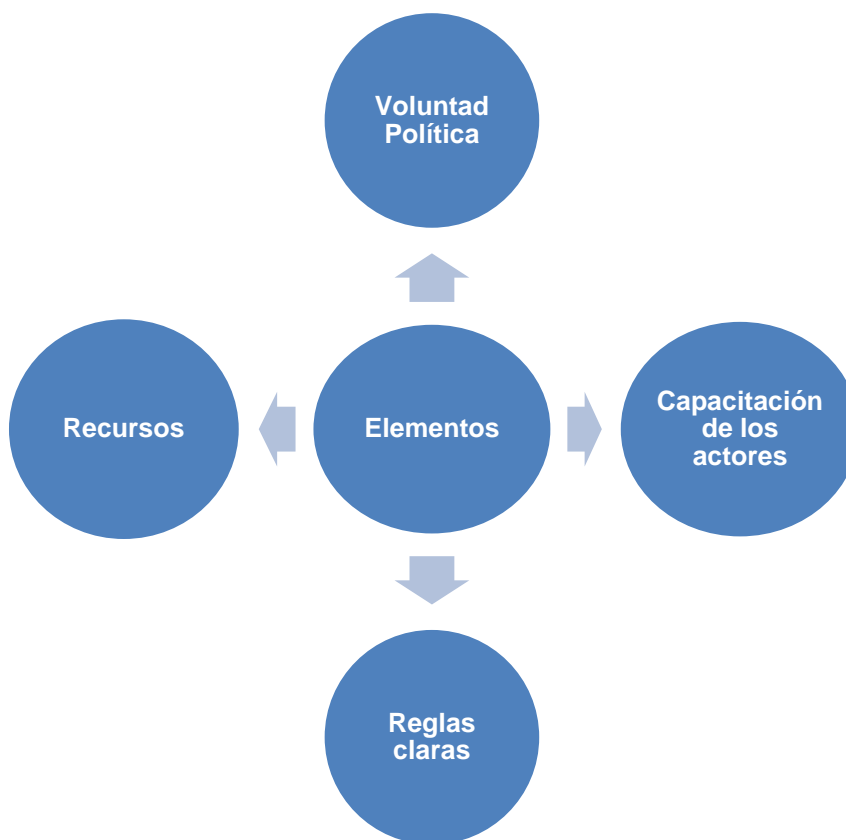
c) Capacitación de los actores

Para que todos quienes participan de este proceso posean los conocimientos técnicos del PP, es relevante la capacitación de la población, que es la que debe decidir y por supuesto la de los funcionarios municipales, que son quienes deben guiar y llevar adelante esta iniciativa. Debe existir claridad por parte de todos quienes se relacionan en el proceso, contar con la información necesaria para poder tomar la decisión en base a información oportuna y relevante.

d) Recursos

Sin dudas los recursos que administra cada municipio, resultan fundamental en el proceso de instauración, es muy importante que al establecer este mecanismo se tenga en consideración una proyección y estimación de los montos destinados no solo para un año determinado, sino también poder proyectar esta inversión para implementarlos en años posteriores. Es decir cada municipio debe contar con los recursos de inversión necesarios para destinar a este tipo de iniciativas, lo que asegure que cada proyecto adjudicado por los vecinos se puede llegar a implementar.

Figura 2 | Elementos básicos para ejecutar PP



Fuente: Elaboración propia

El proceso mediante el cual se implementa el PP, se da a través de 5 etapas:

- Información
- Identificación de prioridades
- Análisis técnico de las propuestas
- Elección y deliberación de prioridades
- Control de los proyectos adjudicados

Figura 3 | Etapas de implementación de los PP



Fuente: Elaboración propia

4.5 Implementación de los PP en Chile

Para hablar de los PP en nuestro país debemos remontarnos al año 2001, es ahí donde la Municipalidad de Cerro Navia en una medida que buscaba incorporar a los habitantes de la comuna en la toma de decisión respecto a una parte del presupuesto (\$200 millones específicamente). Se constituía de esta manera en el primer municipio en nuestro país que de manera voluntaria e innovadora decide implementar esta iniciativa. Situación que se replica posteriormente en diversos municipios del país como Buin, San Antonio, Quillota, Illapel, La Pintana, entre tantos otros.

Sin embargo hasta el año 2008 solo 13 municipios habían logrado establecer este mecanismo de participación por más de 3 años de forma consecutiva.

Tabla 9 | Municipios con PP por más de 3 años consecutivos

Municipio	Habitantes	Población urbana	Presupuesto Municipal	Monto destinado a PP	Porcentaje del presupuesto	Partido Político del Alcalde
Rancagua	234.757	96%	12.701.566.000	208.800.000	1,60%	DC
Talca	227.674	96%	12.725.673.000	161.820.000	1,20%	PS
Puerto Montt	219.164	87%	18.356.438.000	161.820.000	0,80%	PS
La Pintana	201.183	100%	13.031.507.000	156.600.000	1,20%	PPD
Cerro Navia	143.035	100%	9.723.675.000	313.200.000	3,20%	PPD
San Antonio	95.674	95%	7.716.594.000	261.000.000	3,30%	PRSD
San Joaquín	87.035	100%	7.754.353.000	130.500.000	1,60%	PPD
Buín	70.206	87%	4.502.271.000	156.000.000	3,40%	PPD
Lautaro	34.662	65%	2.958.999.000	44.370.000	1,40%	DC
Illapel	31.304	71%	2.544.512.000	No destina	-	PS
Purranque	20.905	62%	1.530.990.000	10.962.000	0,70%	PS
Negrete	8.884	65%	1.240.125.000	62.640.000	5%	PS
Freirina	5.861	57%	1.181.882.000	52.200.000	4,40%	DC

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos en www.scielo.cl

Como se aprecia en la tabla N° 5 pocos han sido los municipios que han instaurado este mecanismo de forma permanente y por 3 años seguidos, sin embargo el monto asignado para los PP no sobrepasa el 5% del presupuesto municipal. En promedio el porcentaje destinado a esta herramienta participativa corresponde solamente al 2% del presupuesto que administran los municipios.

A pesar de que este mecanismo ha ido evolucionando con el paso del tiempo y los municipios se han mostrado reticentes a incorporarlos dentro de sus herramientas de participación, desde el año 2000 al 2011 ha habido 34 municipalidades que al menos durante algún periodo decidieron aplicar este instrumento dentro de sus mecanismos. Así lo grafica el siguiente cuadro.

Tabla 10 | Municipios que han instaurado PP desde el año 2001 al 2011

Municipio/Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Freirina						✓	✓	✓	x	x	
Huasco										✓	✓
La Serena									✓	✓	✓
Illapel					✓	✓	✓	x	x	x	x
Quillota						✓	✓	✓	✓	x	
San Antonio						✓	✓	✓	✓	✓	✓
El Tabo									✓	x	x
Cerro Navia	✓	✓	✓	✓	x	x	✓	x	x	x	x
La Pintana				✓	✓	✓	x	x	x	x	x
San Joaquín				✓	✓	✓	✓	✓	x	x	x
Buin				✓	✓	✓	✓	✓	x	x	x
Padre Hurtado									✓	✓	✓
Peñalolén									✓	✓	✓
Maipú							✓				
Rancagua					✓	✓	✓	✓	x	x	✓
Talca					✓	✓	✓	✓	x	x	x
Molina						✓	✓	x	x	x	x
Talcahuano									✓	x	x
Negrete				✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x
Ranquil							✓	✓			
Lumaco									✓	✓	
Lautaro						✓	✓	✓	✓	✓	✓
Perquenco										✓	
Pitrufquén									✓	✓	
Lanco							✓	x	x	x	
San Juan de la Costa									✓	x	
Rio Negro										✓	
Purranque						✓	✓	✓	x	✓	
Frutillar							✓	✓	x	x	
Puerto Montt						✓	✓	✓	✓	✓	✓
Calbuco										✓	
La Calera										✓	
Villa Alemana										✓	✓
El Quisco											✓
Pucón								✓	✓	✓	✓
Quellón										✓	✓
San Felipe										✓	

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de Foro chileno de presupuestos participativos. El símbolo “✓” corresponde al año que se implementó el PP y la “x” corresponde al año de su discontinuidad.

En la tabla N° 6 se puede apreciar que el Municipio de Cerro Navia fue el organismo pionero en nuestro país en implementar el PP como mecanismo de participación ciudadana, sin embargo durante algunos años se ha discontinuado el proceso, lo que sin lugar a dudas perjudica el hecho de querer instaurar este medio como una herramienta permanente a través de los años. Debemos considerar que al llevar adelante esta instancia se produce un gasto de personal destinado a labores de capacitación, reuniones con los actores relevantes de este mecanismo, por ende cortar el proceso le quita continuidad y significa que al volver a retomar el PP se debe comenzar nuevamente de cero, por ende los ciudadanos no se vinculan con el proceso, se produce una especie de desapego de esta herramienta, lo que se podría traducir en desmotivación al momento de instaurar nuevamente el PP.

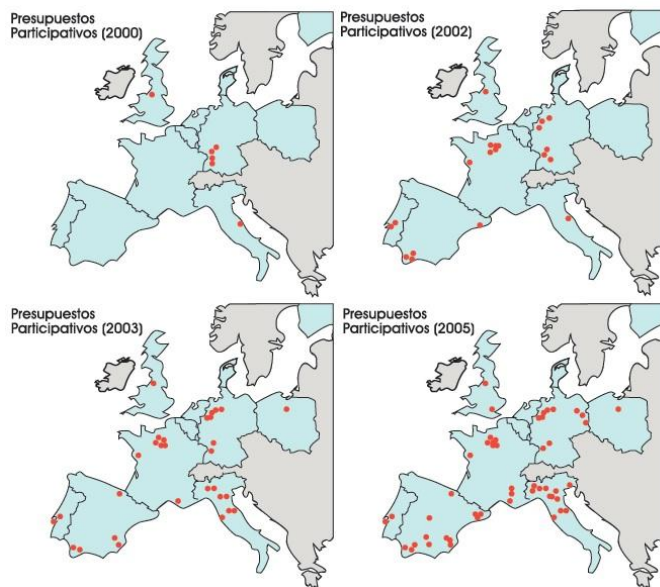
Un caso particular ocurre con la Municipalidad de Negrete, ubicada en la región del Bío-Bío se presenta como la única de las corporaciones edilicias que ha instaurado este mecanismo por un periodo de 7 años de manera ininterrumpida, lo que refleja el compromiso y la voluntad política, como lo señalamos anteriormente como una de las condiciones básicas que deben existir para poder llevar a cabo este proceso. Puede resultar complejo y difícil establecer si un PP tuvo una real influencia en la comunidad si existen casos en los que solo se aplicó en 1 oportunidad, es decir, no puede haber un análisis sostenido en el tiempo para determinar y poder realizar una evaluación con mayor profundidad en situaciones como las descritas, por ello resulta primordial que estos procesos tengan una prolongación en el tiempo.

4.6 Experiencias a nivel internacional

La implementación de los PP no solo ha sido una iniciativa replicada en Sudamérica, este modelo de participación con el paso de los años ha ido adquiriendo adeptos a nivel mundial. Diversas comunas, de distintos países se han incorporado a establecer dentro de sus mecanismos de vinculación esta herramienta.

Luego de ver los resultados adquiridos en Brasil fundamentalmente, ciudades de países como España, Alemania, Polonia, Italia, Portugal, Francia e Inglaterra al año 2005 implementaban en alguna ciudad los presupuestos participativos, lo que habla de lo transversal que resulta ser y se ha instalado este medio de participación como un objeto de estudio de otros municipios a nivel mundial que analizan instaurar en sus comunas los PP. Así lo podemos apreciar en la siguiente gráfica, la evolución que ha tenido en Europa desde el año 2000 al 2005 los PP, en países que los han implementados.

Figura 4 | Evolución de PP en Europa



Fuente: Foro de presupuestos participativos

En España son más de 15 provincias que implementaron los presupuestos participativos entre ellas destacan La Coruña, Barcelona, Castellón, Madrid, Albacete, Sevilla, Málaga, entre otras. Y suman más de 80 los municipios que tienen a los presupuestos participativos como un mecanismo de participación ciudadana.

Figura 5 | Implementación de PP en ciudades de España



Fuente: Sitio web Presupuestos Participativos (Presupuestos Participativos, 2012)

Según estimaciones del sitio web participatorybudgeting.org, una organización que promueve los PP en el mundo, de manera más específica en Estados Unidos y Canadá. Estima que más de 1500 ciudades en el mundo, tienen instaurados los Presupuestos Participativos entre sus mecanismos de participación. Para graficar la expansión que esta iniciativa ha ido en aumento, se presenta el siguiente mapa con los países que cuentan con PP

Figura 6 | Expansión de los PP en el mundo



Fuente: Sitio Web The New York City Council (The New York City Council, 2014)

IV. MARCO OPERATIVO

Para poder dar respuesta a los objetivos planteados al comienzo de nuestra investigación y como señalamos anteriormente, las técnicas a utilizar para nuestra estudio dice relación con el análisis comparado y la entrevista.

En primer lugar la entrevista realizada a los distintos actores que se relacionan con los PP en la comuna de Quillota, era importante conocer desde la opinión de sus principales protagonistas como ha sido la experiencia de este mecanismo implementado en la comuna de Quillota.

1. Entrevista

Para esta técnica de investigación a utilizar en nuestro estudio y poder conocer cómo se implementan los PP en nuestro país, además de obtener la información necesaria que nos permita responder a nuestros objetivos. La comuna elegida para este proceso es Quillota.

Tabla 11 | Autoridades entrevistadas

Nombre	Función
Oscar Calderón	Administrador Municipal
Paula Vásquez	Encargada de Gestión Interna Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO)
Alejandro Villarroel	Concejal
Carlos Cortes	Coordinador Área de Participación Comunitaria (APSC)
Inés Quevedo	Dirigenta vecinal

Fuente: Elaboración Propia

Para este caso se procedió a realizar entrevistas a 5 funcionarios y una dirigente vecinal que han participado de acuerdo a su rol, ya sea en la elaboración del PP o como actor de la sociedad. Para ellos se realizaron 4 preguntas, las cuales pasaremos a analizar a continuación.

Tabla 11 | Pregunta N°1

Pregunta N°1	¿Desde cuándo se ha establecido el instrumento denominado Presupuesto Participativo en la comuna de Quillota?
Oscar Calderón	Desde el año 2005
Paula Vásquez	Desde el año 2005
Alejandro Villarroel	Desde el año 2008
Carlos Cortes	Desde el año 2008
Inés Quevedo	Desde el año 2008

Fuente: Elaboración Propia

Para poder conocer la percepción y saber desde cuándo se han instaurado los PP en Quillota, se realizó dicha pregunta, en esta oportunidad todas las personas entrevistadas tenían conocimiento de este instrumento, si bien algunos respondieron que estos se implementaron desde el año 2005 y otros el 2008, esto se debe a que de manera sistemática y “formal” se han instaurado desde el año 2008, sin embargo anteriormente se había esbozado esta iniciativa a modo de evaluación y con recursos menores a los que se designan hoy en día, en algo que se podría denominar marcha blanca.

Tabla 12 | Pregunta N°2

Pregunta N° 2	A su juicio: ¿Cómo ha sido la recepción de la comunidad y la participación de la misma en el marco de los Presupuestos Participativos?
Oscar Calderón	Ha sido un proceso que ha ido creciendo paulatinamente, esto demuestra el interés de la comunidad por participar y el hecho de ejercer un derecho democrático como lo es sufragar.
Paula Vásquez	Es un espacio valorado por la comunidad, existe un grado de compromiso y los vecinos se mantienen informados respecto a esta iniciativa.
Alejandro Villarroel	La ciudadanía espera esta instancia, participando año a año en mayor medida, existe una preparación por parte de ellos a través de las mesas territoriales, en cuanto a la participación lo demuestran las casi 10 mil personas votando en el último proceso
Carlos Cortes	La gente valora esta instancia, es un aporte a las necesidades que afectan a la comunidad, en cuanto al proceso de participación es considerado favorablemente y con gran número de personas votando.
Inés Quevedo	Al momento de las votaciones existe una alta participación pero en el transcurso del año los vecinos dejan en manos de los dirigentes todo el proceso que posibilita presentar los proyectos.

Fuente: Elaboración Propia

Ante la pregunta N° 2, todos los entrevistados coinciden en el hecho de que la recepción que han tenido los PP en la comunidad es positiva, por cuanto se sienten partícipes de las decisiones que les traspasa el municipio. Desde el punto de vista dado a conocer por los funcionarios de la municipalidad, en este caso el administrador municipal y la funcionaria de Dideco, el aspecto que más valora el municipio de este proceso es el acto democrático que ejercen los ciudadanos, a su vez se destaca el compromiso de la comunidad con las iniciativas presentadas. Además valoran de forma positiva las casi 10 mil personas que participaron del último proceso de votación, una cifra por sobre las expectativas.

La salvedad a este punto es lo planteado por la dirigente vecinal, pues ella señala que “la participación de la comunidad al momento de las votaciones es excelente, pero durante el año y respecto a las reuniones los vecinos no participan en demasía en la reuniones, esperan la comunicación de sus dirigentes respecto a las temáticas tratadas”. (Quevedo, 2015). Esto refleja y es una radiografía del concepto de participación que tienen los seres

humanos, quienes tienen la percepción que el participar solo se enmarca en el sentido de emitir un voto, excluyéndose del proceso que posibilita que aquello suceda, es decir ser un actor permanente, ya sea asistiendo a las reuniones, coordinándose con los demás vecinos, manifestando sus opiniones respecto a determinadas situaciones. En este caso el PP es un mecanismo que permite y posibilita la interacción de las comunidades, privilegiando temáticas, definiendo prioridades, articulando a las organizaciones en pos del bien comunal.

Tabla 13 | Pregunta N°3

Pregunta N° 3	¿Cómo se ha implementado el Presupuesto Participativo, en el sentido de que la comunidad pueda tener incidencia en materia de priorización de obras?
Oscar Calderón	La instancia se da a través de mesas territoriales, se confecciona una cartera de proyectos y se define de acuerdo a sus prioridades, en las cuales prevalece el sentido de pertenencia.
Paula Vásquez	Se definen criterios y las comunidades priorizan sus proyectos, en cuanto a priorizar obras, considero que es un tema sensible para la comunidad por lo que debieran ser considerados en esta materia.
Alejandro Villarroel	Lamentablemente al estar en una etapa primaria respecto a los PP, donde no hay una participación directa en la priorización de obras, lo considera una debilidad de esta iniciativa que debiésemos mejorar.
Carlos Cortes	El PP está definido en términos presupuestario como obras menores, por lo que la ciudadanía solo tiene incidencia en este tipo de obras y no en aquellas de mayor envergadura.]
Inés Quevedo	Existe la priorización de obras solo a nivel del sector, dada la necesidad de los vecinos se prioriza de acuerdo a ello.

Fuente: Elaboración Propia

Como señalamos en el análisis previo, una desventaja detectada en los PP implementados en Quillota, respecto de las ciudades comparadas, es el hecho de limitar las áreas o temáticas de los proyectos solo a obras menores, como el mejoramiento de las juntas de vecinos, remodelación de clubes deportivos o áreas verdes.

Así también queda reflejado mediante la Pregunta N° 3, en este caso resulta relevante la lo planteado por el Concejal Alejandro Villarroel, en cuanto a la priorización de obras en

los cuales la ciudadanía tiene injerencia, ante esto señala que “Lamentablemente estamos en una etapa primaria, donde no tenemos una participación directa sobre la decisión de los grandes proyectos y está supeditado solo a la ejecución de proyectos menores, por sector. Para mí esto es una debilidad que debiese mejorarse” (Villaruel, 2015). En este sentido, queda de manifiesto lo expuesto en el análisis comparado, es aquí donde deben dirigirse los esfuerzos de la municipalidad, ampliar la magnitud de las obras a ejecutar es primordial para darle un impulso a estas iniciativas que tanta participación han demostrado en los últimos años en la comuna de Quillota. A juicio de todos los entrevistados, debiesen incorporarse temáticas de mayor relevancia para la comuna, aspectos como por ejemplo el transporte es fundamental para los quillotanos.

Aquí se puede destacar lo planteado por la dirigente vecinal quien señala “si nosotros como comunidad pudiésemos priorizar un proyecto, este sería implementar un terminal rodoviario en la comuna, tenemos jóvenes que estudian en Valparaíso y Viña del Mar, otras personas que se desplazan hacia Santiago y no contamos con un espacio físico que permita un mejor desplazamiento hacia estos lugares” (Quevedo, 2015). Una situación que puede ir en contra de lo expresado por Quevedo, es el hecho de sectorizar en demasía la comuna, en Paris no está marcada esta división territorial por lo que se pueden elegir proyectos que traen un beneficio al conjunto de la ciudad y no solo a un determinado sector. Hoy en día por la magnitud de un proyecto como un terminal rodoviario es impensado financiarlo a través de los PP en Quillota.

Tabla 14 | Pregunta N°4

Pregunta N° 4	¿Cuál es la evaluación de este instrumento y la importancia que otras comunas del país pudieran implementarlos?
Oscar Calderón	Desde mi visión es que se promueve la participación y la democracia, esto sumado al sentido de pertenencia que genera. También considero que este mecanismo debiese estar incorporado al Pladeco de cada municipio.
Paula Vásquez	La importancia radica en la participación comunitaria, el generar una cultura cívica al incorporar a los jóvenes a este proceso y esperamos como municipio fortalecer a que los proyectos vayan orientados a obras más permanentes en el tiempo.
Alejandro Villarroel	Si tuviera que evaluar esta iniciativa sería una nota 6, porque fomenta la participación, involucra a las personas en la gestión y por ende se obliga al debate y a la priorización de proyectos.
Carlos Cortes	Este instrumento es un avance en materia de participación, pero es necesario ampliarlo. Ha habido un proceso sistemático y prolongado en el tiempo y ha generado conciencia que los vecinos tienen derecho a incidir en una parte del presupuesto comunal. Sería positivo que otras comunas del país pudiesen implementarlos
Inés Quevedo	Este instrumento genera la unión de la comunidad, de los propios dirigentes al priorizar que proyectos son necesarios para la comunidad. Sería positivo que otras comunas del país pudiesen implementar estas iniciativas, se pueden mejorar las condiciones de vida de la comunidad.

Fuente: Elaboración Propia

A juicio de los entrevistados ante la pregunta N° 4, todos califican de manera positiva los PP, así lo destaca el Concejal Villarroel quien sostiene “Si tuviera que evaluar esta iniciativa sería una nota 6, porque fomenta la participación, involucra a las personas en la gestión y por ende se obliga al debate y a la priorización de proyectos” (Villarroel, 2015). Esta herramienta de participación es valorada por los actores comunales como un mecanismo que fomenta y promueve la participación entre la comunidad, se genera un proceso en el cual las propias comunidades deben gestionar los recursos asignados y llevar a cabo los proyectos seleccionados. También valoran esta iniciativa y los beneficios que esto genera a la comunidad, a pesar de que los recursos no son sumas mayores, estos sirven para satisfacer demandas que no son consideradas por otros programas.

Existe también una evaluación respecto al rol que deben mejorar por parte del PP instaurado en la comuna, así lo establece el funcionario APSC, quien señala “Este instrumento es un avance en materia de participación, pero es necesario ampliarlo”. (Cortes, 2015). En esta misma línea es lo señalado por la funcionaria de Dideco “esperamos como municipio fortalecer a que los proyectos vayan orientados a obras más permanentes en el tiempo”. (Vasquez, 2015)

Ante esta situación existe la claridad y la visión de que si bien los PP instaurados en la comuna han permitido mejorar la participación de la comunidad en procesos de toma de decisión, es necesario ampliar esta materia a otras áreas que pueden resultar importantes para las organizaciones y actores sociales que interactúan en la comunidad, y que estos vayan orientados a temas de bienestar permanentes y obras que sean sostenibles en el tiempo, lo que se traduciría en llegar a más personas y hacer visibles en mayor medida los proyectos que son parte de este tipo de mecanismos.

2. Análisis comparado

El objetivo de tomar el análisis comparado como técnica de investigación, se centra principalmente en poder establecer similitudes o diferencias con iniciativas de PP implementados en otras ciudades del mundo. La idea de esto es poder tener como referencia de que manera se han llevado a cabo este tipo de instancias en otras comunas y desde esa perspectiva comparar como se encuentran los PP, en relación a la comuna de Quillota.

Para ello tomaremos como comuna base a la ciudad de Quillota. Esto principalmente por ser una de las comunas que lleva un tiempo prolongado llevando a cabo este mecanismo de participación ciudadana en la región de Valparaíso. En segundo término las ciudades de Paris y Nueva York formaran parte del estudio.

Para darle un contexto al análisis es importante aclarar las características de las ciudades que serán objeto del estudio.

- Quillota: Es la capital de la Provincia de Quillota, tiene una superficie de 1.638 km² y posee una población de 229.241 habitantes, considerando a La Cruz, La Calera, Nogales e Hijuelas, de los cuales el 38% de la población reside en la comuna de Quillota. La división territorial de la comuna está dada por sectores.
- Nueva York: El Estado de Nueva York es uno de los 50 estados que componen Estados Unidos, tiene una superficie de 141.299 km², posee una población de 19.378.102 habitantes, este estado lo componen 33 ciudades, dentro de las cuales se encuentra la ciudad de Nueva York (que es la ciudad en estudio). La ciudad de Nueva York se divide en 5 boroughs o también llamados condados, en los cuales se cuentan: Bronx, Brooklyn, Manhattan, Queens y Staten Island (este último no se encuentra considerado en los PP). Estos boroughs a su vez se encuentran subdivididos en 49 distritos, de los cuales solo 28 de ellos participan con proyectos en los PP.
- Paris: Francia se divide administrativamente en 27 regiones, siendo París uno de los municipios de la región Isla de Francia. A su vez la ciudad se subdivide en 20 distritos, con una superficie de solo 105,4 km² y posee una población de 2.257.981 habitantes.

2.1 Análisis comparado en función de aspectos demográficos

Tabla 15 | Aspectos demográficos Quillota – Nueva York - Paris

	Quillota	Nueva York	Paris
País	Chile 	Estados Unidos 	Francia 
Población Ciudad	87.824 hab.	8.200.764 hab.	2.257.981 hab.
Población Total País	17.770.000 hab.	318.900.000 hab.	66.952.000 hab.
PIB Per cápita País	14.528	54.629	42.732
Régimen de Gobierno	Presidencialista	Presidencialista	Semi-presidencialista
Forma de estado	Unitario	Federal	Regional

Fuente: Elaboración Propia

De lo observado y comparado se puede deducir lo siguiente: las diferencias entre comunas de estados tan diversos como los de Chile, Estados Unidos y Francia son demasiado amplias en sus dimensiones. Sin embargo para efectos de este trabajo de investigación el acento no se va a poner de ninguna manera en los aspectos vinculados a los montos de los proyectos o inversiones decididos por la comunidad. Por el contrario las 2 aristas que serán resaltadas serán más bien las vinculadas a la extensión de los sectores en los cuales la comunidad decide inversión y la segunda la forma en que este proceso que le podríamos denominar “democracia basal” se lleva a cabo. Si bien existen diferencias demográficas abismales entre estas ciudades del estudio, lo fundamental resulta desde el punto de vista de la participación ciudadana en los PP y como el municipio desarrolla esta herramienta. Además esto nos entregara información relevante para poder determinar factores que pueden incidir en la implementación de este tipo de iniciativas.

En cuanto a la cifras, podemos apreciar que Estados Unidos es quien posee la mayor cantidad de habitantes, ya sea en la ciudad de Nueva York o a nivel país. También se puede apreciar que en cuanto al PIB per cápita también es quien posee un mayor ingreso en relación a Francia y Chile que poseen 42.732 y 14.528 dólares per cápita respectivamente.

A su vez la muestra nos entrega 3 ciudades que se encuentran al interior de países con distintas formas de estado. Chile es un Estado Unitario, por su parte Estados Unidos se constituye como un Estado Federal y Francia si bien es un Estado Unitario, se diferencia por el hecho de transferir recursos a todas las ciudades de manera proporcional y a su vez ha dado mayor autonomía legal a las regiones en los últimos años, por lo que su orientación es más hacia un estado regional.

2.2 Análisis comparado en función de los Recursos financieros

Tabla 16 | Recursos Financieros Quillota – Nueva York - Paris

	Quillota	Nueva York	Paris
Presupuesto del municipio (en dólares)	18.500.000	70.000.000.000	440.000.000
Monto destinado a PP	143.000	32.000.000	22.000.000
% del presupuesto destinado a PP	0,8%	0,05%	5%
Gasto per cápita (en relación a PP)	1,6 dólar	4 dólares	9,7 dólares
Origen de los recursos	Público/privado	Público	Público

Fuente: Elaboración Propia

En cuanto a los recursos que administran los municipios del estudio y como lo señalamos anteriormente, existen diferencias sustanciales entre los municipios en cuestión. En el caso de Nueva York, el municipio administra un presupuesto de \$70 mil millones de dólares anuales, este es considerado a nivel mundial como el municipio que mayores recursos posee, secundado por Shanghai en China y Moscú en Rusia. En tanto Paris cuenta con un monto de \$440 millones de dólares anuales y Quillota posee a su disposición una cifra bastante menor a las anteriormente mencionadas con poco más de \$18 millones de dólares. Estas cifras sin embargo si las llevamos a porcentajes en proporción a los montos destinados a PP nos arroja que la comuna de Quillota destina un mayor porcentaje a estas iniciativas que la ciudad de Nueva York, esto debido a que la primera destina el 0,8% de su presupuesto a este mecanismo en cambio la segunda solo destina el 0,05% para invertir en estas iniciativas. En tanto Paris es quien destina por política de su Alcaldesa Anne Hidalgo, quien estableció de manera predeterminada destinar el 5% del presupuesto municipal a los PP, cabe resaltar que la política de la Alcaldesa de Paris, se basa en un proyecto a mediano plazo, destinando desde el año 2015 al 2020 426 millones de dólares para este tipo de proyectos.

Siguiendo con el análisis podemos apreciar que las cifras que en un comienzo se ven bastante dispar, comienzan a disminuir si las analizamos desde el gasto per cápita que realiza cada municipio. Es así como en este ítem Paris es quien destina una mayor

cantidad de recursos per cápita, pues su gasto es de 9,7 dólares, seguido por Nueva York con 4 dólares y Quillota con 1,6 dólares per cápita.

A diferencia de Nueva York, Quillota destina en porcentaje, una mayor cantidad de recursos per cápita a los PP, pero la cifra se encuentra muy por debajo de la que destina Paris. Este punto es relevante, pues como veremos más adelante, esto tiene una directa relación con el tipo de iniciativas que financia cada municipio. Resulta fundamental que los municipios vayan ampliando los montos destinados a los PP, considerando que de los municipios analizados solo Quillota es quien financia con aportes de privados el 50% del monto destinado a estos proyectos, es decir \$50 millones de pesos salen de empresas de la comuna. Si bien este punto no se debe considerar como un aspecto negativo, es importante el compromiso de los empresarios con la comunidad, resulta preocupante desde el punto de vista que en un determinado año, de no existir este aporte se corre un grave riesgo de no poder llevar a cabo los PP o en su defecto disminuiría rotundamente los montos destinados para ello. Es ahí donde el municipio debe trabajar para tratar de que los recursos destinados a esta iniciativa provengan de fondos netamente municipales y tener el aporte de privados como un adicional, en el caso de Paris y Nueva York, los recursos provienen íntegramente de las arcas municipales.

De acuerdo al análisis y el estudio de diversas comunas que implementan PP, Quillota y Nueva York destinan un bajo porcentaje de su presupuesto a estas iniciativas, ninguno supera el 1%. En un gran porcentaje de ciudades el promedio destinado es de un 5% del presupuesto municipal y en algunos casos como Brasil o España algunos municipios destinan el 15% del presupuesto comunal para financiar este tipo de proyectos participativos. Es ahí donde se debe mejorar, considerando y evaluando otras instancias de diversos municipios se debe aumentar el porcentaje del presupuesto que decidan los vecinos, si bien es un avance instaurar estos mecanismos, destinar menos del 1% se puede considerar una cifra muy menor y por ende la envergadura de los proyectos a financiar así lo reflejan.

2.3 Análisis comparado en función de la participación ciudadana

Tabla 17 | Características de Participación Ciudadana Quillota – Nueva York - Paris

	Quillota	Nueva York	Paris
Población que puede sufragar	+ de 14 años	+ 14 años (incluidos inmigrantes documentados o no)	+ de 16
N° de participantes	9.134 personas	51.362 personas	40.975 personas
% de la población que participa	10%	1,30%	1,90%
Tipo de votación	Presencial	Presencial	Electrónico/Presencial
Cuantos proyectos puede emitir p/p	1 proyecto	Hasta 5 proyectos	Hasta 5 proyectos

Fuente: Elaboración Propia

Cuando hablamos de sufragar es casi un hecho que no estamos considerando a una parte importante de la población, pues en esta instancia de participación se dan factores que posibilitan a los ciudadanos involucrarse y ser partícipes de las decisiones de su ciudad. Como se puede apreciar en el caso de Quillota se permite votar a las personas que tengan más de 14 años, Paris incorpora a los residentes que tengan 16 o más años, por su parte Nueva York ha ido más allá. En este caso se permite votar a todos los habitantes del distrito correspondiente, desde los 14 años, eso incluye a los residentes sean estos documentados, inmigrantes o cualquiera sea su condición. Es sabido que Estados Unidos, es un país que cuenta con una gran cantidad de inmigrantes, pero esta instancia no los excluye de participar y decidir en que mejorar sus barrios.

En cuanto a la participación propiamente tal, Quillota es quien representa a nivel proporcional una mayor actividad de personas votando. Si bien en números Nueva York registra más de 50 mil personas ejerciendo su derecho a voto, esto representa el 1,3% de la población (no considera a Staten Island, pues no posee PP), por su parte Paris en su primer año llevando a cabo este instrumento tuvo una participación del 1,9% donde poco más de 40 mil parisinos eligieron los proyectos presentados. Es aquí donde destaca Quillota, según cifras de la Municipalidad el año 2015 se registraron más de 9 mil

personas ejerciendo su derecho a voto para seleccionar entre los 49 proyectos presentados por las organizaciones comunitarias. En comparación a los municipios en análisis es una cifra muy superior, la que alcanza el 10% de la población sufragando, esto demuestra en el caso de Quillota que existe el interés ciudadano por este tipo de iniciativas, más si consideramos que a diferencia de Paris en donde la modalidad de votación es presencial pero también está la opción de votar por medio de una página web, es decir el voto electrónico. Es aún más llamativo el hecho de la participación alcanzada en la ciudad chilena, si consideramos los montos destinados a estas iniciativas y las áreas en las cuales los quillotanos tienen el poder de decisión. Esto refleja que al establecer este tipo de iniciativas por períodos de tiempo prolongados y prácticamente de manera ininterrumpida, va creando una cultura de participación en la cual los ciudadanos se empoderan y ejercen su derecho a sufragar que les entrega este mecanismo.

Desde el punto de vista de la modalidad en que se ejecutan los PP en cada municipio, Paris y Nueva York tienen un sistema similar, en ambos casos quienes van a votar pueden elegir hasta un máximo de 5 proyectos de su distrito, en cambio Quillota limita en este sentido el voto al permitir seleccionar solo un proyecto correspondiente a su distrito. En este sentido cada municipio dicta sus propias bases de los proyectos, por lo que en este caso no se puede calificar el hecho de permitir seleccionar una cantidad mayor de proyectos pero si puede resultar un buen mecanismo priorizar las iniciativas que resultan con mayor trascendencia para los votantes de un determinado sector o distrito.

2.4 Análisis comparado en función de las temáticas de los proyectos

Tabla 18 | Aspectos demográficos Quillota – Nueva York - Paris

	Quillota	Nueva York	Paris
Tipos de proyectos	Focalizado a áreas verdes, sociales y deporte.	Salud, educación, deportes, social, medio ambiente, vivienda, seguridad, adultos mayores, transito o transporte.	Calidad de vida, cultura, economía y empleo, educación, medio ambiente, deporte, transporte.
Quien propone los proyectos	Organizaciones comunitarias (agrupadas en unidades vecinales)	Organizaciones comunitarias (agrupadas en distritos)	Abiertos a organizaciones comunitarias o personas naturales.
Monto destinado a cada proyecto	Hasta 6 millones de pesos por proyecto	Al menos 1 millón de dólares por distrito	Sin tope por proyecto

Fuente: Elaboración Propia

Este punto es trascendental en nuestro estudio, pues es donde se reflejan las mayores diferencias entre los proyectos que permite financiar un municipio u otro. Al momento de comparar el tipo de proyectos que se financian mediante PP, Quillota lo hace de manera demasiado focalizada a temas de áreas verdes, organizaciones sociales o clubes deportivos. En estos casos la mayor cantidad de proyectos tienen que ver con la construcción o mejoramiento de sedes vecinales o clubes deportivos. Producto de los montos destinados al financiamiento de los proyectos se limita en demasía presentar iniciativas en el ámbito de transporte, salud o educación. Por ende esto se puede considerar un punto negativo y no le permite a la comunidad manifestarse en materias de mayor relevancia para la comuna.

Un claro ejemplo de lo señalado anteriormente se refleja en Paris, aquí al no existir montos determinados por proyectos la ciudadanía tiene la facultad de presentar iniciativas en temáticas tan diversas como: condiciones de vida, cultura, patrimonio, economía, empleo, educación y transporte solo por nombrar algunas áreas. Igual situación ocurre en Nueva York, con la diferencia que cada distrito se asegura como mínimo \$1 millón de dólares (puede haber más de 1 proyecto financiado con este monto), en este caso los proyectos presentados abarcan áreas tales como: educación, medioambiente, vivienda,

salud pública, calles, aceras, tránsito y transporte, entre otras. Es aquí donde radica la mayor diferencia entre estas 3 comunas, dejando en evidencia que los habitantes de Quillota se encuentran en desventaja en comparación con estos municipios y debe mejorar en cuanto al alcance de los proyectos a financiar. Es primordial ampliar las temáticas de decisión en la distribución de los recursos, materias tan importantes para nuestro país como lo son la salud, la educación y el transporte, deben ser áreas en que los vecinos deben tener participación, se deben tomar como ejemplo estas ciudades en las cuales los habitantes pueden decidir en materias que influyen su calidad de vida. Para graficar las diferencias en cuanto a los proyectos financiados, se han elaborado los siguientes cuadros, los cuales establecen algunos de los proyectos seleccionados para el año 2015.

Tabla 19 | Proyectos seleccionados a través de PP en Paris

París	Proyecto	Presupuesto (en €)	N° de votos
1	Jardines en las paredes	2.000.000	21.319
2	Cultivar en las escuelas	1.000.000	20.302
3	Regeneración urbana	1.500.000	18.579
4	Ordenar sus residuos lo más cerca	1.000.000	17.198
5	Co-working para estudiantes	2.000.000	14.542
6	Quioscos para conciertos	3.700.000	14.056
7	Haciendo niños de la calle	1.500.000	13.140
8	Deportes urbanos gratis	2.000.000	10.544
9	La obra de arte, invertir en la calle	3.000.000	8.734

Fuente: Elaboración Propia

Como se puede apreciar en el cuadro, esos son los proyectos seleccionados en Paris para el año 2015, los cuales abarcan temáticas como educación, medio ambiente, cultura, economía, deporte y arte.

Un punto importante es el hecho de que para la primera ejecución de los PP, fue el municipio quien propuso las iniciativas sometidas a votación, sin embargo para el año 2016 serán las propias organizaciones o personas naturales quienes propondrán sus proyectos de manera libre, sin restricción de temáticas. Esto habla de la relevancia que le

quiere imponer su alcaldesa a estas iniciativas y el grado de voluntad política que se requiere para implementar estos proyectos.

Tabla 20 | Proyectos seleccionados a través de PP en Quillota

Quillota	Proyecto	Presupuesto (en pesos)	N° de votos
1	Mejoramiento de sedes vecinales	6.185.567	1007
2	Mejoramiento de espacios comunitarios	6.000.000	666
3	Recreándonos y ejercitándonos al aire libre	6.185.567	508
4	Mejoramiento gimnasio antumapu	6.000.000	413
5	Mejoramiento de espacios públicos	6.000.000	376
6	Cierre perimetral de multi-cancha	5.098.345	295
7	Mejoramiento entorno visual y seguridad recintos comunitarios	4.120.000	172
8	Construcción de 6 resaltos simples y protección acceso jardín y colegio	4.885.095	98
9	Instalación de máquinas de ejercicios y luminarias solares	4.475.465	26

Fuente: Elaboración Propia

En el caso de Quillota como dijimos anteriormente los proyectos se encuentran focalizados principalmente en temáticas de índole comunitaria y clubes deportivos. Si bien esto pudiera tender a creer que limita la participación, en el caso de Quillota no lo refleja, debido a que igualmente los quillotanos han participado y se han organizado para seleccionar los proyectos que benefician sus barrios. Sin embargo como lo mencionamos anteriormente es fundamental avanzar y dar un paso más allá, permitiendo la injerencia en temáticas de mayor relevancia para la comunidad, como en el caso de Paris y Nueva York, que son las ciudades en análisis.

Tabla 21 | Proyectos seleccionados a través de PP en Nueva York

Nueva York	Proyecto	Presupuesto (en dólares)	N° de votos
1	Reparación y revestimiento de calles	200.000	1555
2	Estudio de música en la escuela	400.000	1430
3	Instalación de cámaras de seguridad para las escuelas publicas	80.000	1352
4	Nuevo Parque para la Comunidad	200.000	1342
5	Compra de un Móvil como despensa de alimento para la campaña contra el hambre	250.000	1163
6	Construir un techo verde para la educación ambiental en la escuela	500.000	845
7	La plantación de árboles en la acera	300.000	723
8	Renovación de sala de Baño en la escuela	560.000	594
9	Reparación de calles	400.000	549

Fuente: Elaboración Propia

Por su parte Nueva York establece una multiplicidad de áreas y temáticas en las cuales sus ciudadanos deciden en que invertir estos recursos, por lo que en alguna medida fomenta la participación. El hecho de no limitar el sufragio a proyectos de una determinada área, amplía el rango de votación al incorporar a diversos actores de la sociedad, que se pueden ver identificados en algunas de las iniciativas presentadas, llegando incluso a permitirle a los indocumentados participar en las votaciones.

2.5 Antecedentes Generales

Para poder conocer otros aspectos que pueden influir en la forma que se desarrollan los PP, el cuadro presentado nos entrega información respecto a cómo se define esta herramienta de participación.

Tabla 22 | Antecedentes Generales

	Quillota	Nueva York	Paris
Alcalde	Luis Mella	Bill de Blasio	Anne Hidalgo
Partido Político	Democracia Cristiana	Partido Demócrata	Partido Socialista
Periodos en el cargo	6 (23 años)	1 (2 años)	1 (2 años)
Estrategia de implementación	Lo propone el alcalde anualmente con aprobación del Concejo municipal	Define el alcalde anualmente	Define el alcalde por todo su periodo (2014-2020)
Tipo de iniciativas	De inversiones	De inversiones	De inversiones
Año de inicio PP	2008	2011	2014

Fuente: Elaboración Propia

En cuanto a la estrategia de implementación establecida por cada municipio existen leves diferencias, esto se debe a que en el caso de Quillota quien propone el PP es el alcalde, sujeto a la aprobación del concejo municipal, esto se determina de manera anual y no existe ninguna normativa a nivel comunal o a nivel país que los garantice. La salvedad en este caso es lo establecido por la alcaldesa de Paris, pues en una estrategia de democracia vinculante con los ciudadanos, durante su periodo de campaña para asumir el cargo el año 2014 presentó una estrategia a mediano plazo, garantizando que desde el año 2015-2020 se implementarían los PP en la ciudad de Paris y no solo eso, sino que definió el monto que se destinaria para ello, cifrándolo en 426 millones de dólares. Esto habla del compromiso y la creencia respecto a este mecanismo de participación y la importancia que tiene entregarle a los habitantes de una determinada comuna el poder de decidir en la gestión de la política, destinando los recursos municipales a las áreas más relevantes para la comunidad, haciéndolos sentir responsables de las decisiones tomadas y en definitiva, vinculando a todos los actores de la sociedad.

Otro aspecto importante es el hecho de que en el caso de Paris esta herramienta lleva en ejecución solamente 1 año y a pesar de ser pionero en la materia ya da luces del compromiso y la relevancia que le ha otorgado al PP.

V. CONCLUSIONES

A través de esta investigación fue posible verificar el avance que han tenido los municipios en Chile a lo largo de nuestra historia y además pudimos constatar cómo se les han ido traspasando funciones y atribuciones. En un comienzo solo eran unidades de carácter político-administrativas, sin embargo solo a partir del año 1999 es donde comienzan a surgir cambios más significativos a estas corporaciones. La elección democrática de Alcaldes y Concejales es el comienzo de la separación política entre el gobierno central y los municipios.

Queda en evidencia a su vez la relevancia que adquieren los municipios en el desarrollo de las comunas, como también la dependencia que existe en aquellas municipalidades de menores ingresos, con respecto a su financiamiento. Existe una disparidad sustancial entre las diversas comunas de nuestro país, son también una muestra de la distribución de los recursos que administran, pues se pudieron constatar las notorias diferencias de aquellas comunas más acaudaladas versus aquellas que cuentan con una menor capacidad financiera para poder desarrollarse (esto en relación al aporte del Fondo Común Municipal) y como esto afecta a las diversas actividades que cada entidad edilicia puede llevar adelante.

En cuanto a la participación ciudadana también se pudo constatar que ha existido una evolución desde la visión que ha instaurado el estado, es así como mediante reformas de ley se han ido incorporando mecanismos de participación los cuales quedan establecidos en la Ley Orgánica Municipal, sin embargo en los diversos procesos democráticos vividos en nuestro país ha quedado de manifiesto el bajo interés ciudadano por participar en las decisiones relacionadas con la política. Se puede tender a pensar que estamos en una crisis de participación, si consideramos que la última elección presidencial hubo una abstención del 59%, esto sumado a los cambios incorporados en la Ley Orgánica Constitucional sobre sistema de inscripciones electorales y servicio electoral N° 18.556 respecto a la inscripción automática y voto voluntario como una reforma que pretendía fomentar la participación, sin embargo esto no tuvo los resultados esperados y se pudo apreciar como disminuyeron los niveles de participación ciudadana.

Al parecer los cambios y los esfuerzos de los gobiernos no han sido los necesarios para poder superar los índices de participación, algunos culpan el hecho de tener una Constitución viciada por no ser representativa y haberse creado en un régimen militar, otro aspecto puede ser el hecho de no contar con una cultura cívica, hecho que se manifiesta con la no impartición de educación cívica en la educación primaria, por lo que la juventud no tiene arraigada esta necesidad de hacer valer un derecho que nos corresponde como seres humanos. Existe la delegación de responsabilidades, donde creemos que eligiendo un determinado candidato hemos cumplido con el proceso, sin embargo esto es sólo el comienzo y nos olvidamos del rol que debemos cumplir siendo un ciudadano más activo en las diversas actividades de la sociedad. Sin dudas que este fenómeno no posee una solución mágica ni mucho menos de un día para otro, pero debemos considerar que para que esto suceda deben estar todos los actores de la sociedad en concordancia y conscientes de que la participación ciudadana es un elemento fundamental para ser una sociedad más próspera y tener estructuras que permitan y faciliten el desarrollo de una buena participación en los distintos niveles de la sociedad.

Esto va en directa relación con el objeto de nuestro estudio, los PP vienen a combatir esa visión de la participación ciudadana en el ámbito local, donde se relacionan los actores de una misma comunidad y como este mecanismo se ha diversificado por el mundo desde esta parte de América Latina, llegando incluso a implementarse en ciudades del Asia Pacífico, más específicamente China. Sin lugar a dudas esta herramienta se consagra como uno de los mecanismos que ha traspasado barreras en todo ámbito, ya sean geográficas o políticas. A pesar de ser una iniciativa surgida por un movimiento social de Porto Alegre, esto no ha sido impedimento para que un sin número de ciudades los tengan incorporados entre sus mecanismos de participación. En nuestro trabajo pudimos apreciar como los PP se han instalado en nuestro país, pero también nos permitió conocer que la realidad de los municipios en estudio aún están lejanas a ser un real mecanismo en donde los ciudadanos pueden decidir respecto a una parte de los recursos municipales, pues pudimos comprobar que en muchos de los municipios en los cuales se aplican PP, solo están dirigidos a financiar obras de carácter social y no aquellas obras de mayor envergadura y con mayor trascendencia para la comunidad.

En el caso de Quillota el aporte municipal para este tipo de iniciativas alcanza el 0,8% de su presupuesto, una cifra muy por debajo de la tendencia respecto a este tipo de iniciativas en las cuales en promedio los municipios que instauraron PP destinan en torno al 5% de su presupuesto. Esto va en directa relación con el tipo de iniciativas que permite financiar, si bien es un primer paso establecer estas herramientas de participación se debe avanzar en el sentido de permitirle a las comunidades que poseen este mecanismo, ser actores relevantes en materias tan importantes como medio ambiente, transporte público, salud, educación, cultura, vivienda, incluso en aquellas ciudades donde se construyen obras de mayor envergadura debiesen ser los propios habitantes quienes deben decidir el destino de ellas, pues son estos quienes deben lidiar con las externalidades negativas que pudiese generar por ejemplo un mall, una termoeléctrica, una carretera, una cárcel, entre muchas otras posibilidades.

Así también lo deja de manifiesto las entrevistas que pudimos llevar adelante con los principales actores que se desenvuelven en torno a los PP en la comuna de Quillota. Existe la claridad de que este mecanismo es una herramienta que fomenta la participación ciudadana, ayuda a mantener activas a las organizaciones, se logra la unión de las comunidades en torno a proyectos que satisfacen sus necesidades, además permite a las propias organizaciones gestionar los dineros que les son administrados adecuando preferencias y realizar de acuerdo a sus propios intereses los proyectos adjudicados.

También pudimos comprobar que el hecho de limitar los proyectos en la comuna a obras menores es una de las desventajas con el proceso y desarrollo de esta iniciativa, esto no les permite a los vecinos presentar proyectos de infraestructura mayor y los limita a enfocarse en remodelaciones de sus instalaciones. Un claro ejemplo de ello lo pudimos apreciar en el análisis comparado en donde Paris y Nueva York prácticamente no limitan a sus ciudadanos en la presentación de los proyectos y es posible tocar temáticas de relevancia para toda la comunidad, obras relacionadas con empleo, educación, tercera edad, transporte y medio ambiente ya son áreas que los vecinos pueden decidir a través de los PP, es por ello que no resulta una quimera querer mejorar esta iniciativa en las comunas de nuestro país. El compromiso de la autoridad política debe ser completo, una muestra de ello es lo proyectado por la alcaldesa de Paris, quien proyectó durante su mandato comunal esta herramienta para cada uno de los años en el cargo, destinando un 5% de su presupuesto municipal.

Una mirada relevante respecto a estas iniciativas es la que nos señaló el administrador municipal de la comuna de Quillota, quien a su juicio esta herramienta debiese estar incorporado en el Plan de Desarrollo Comunal (Pladeco) de cada corporación, de esta manera sería factible que los municipios que tienen incorporado a sus mecanismos de participación el PP pueda estar regulado de manera uniforme y no como sucede hoy en día que cada alcalde define las bases y las condiciones en que se desarrollan los proyectos. Para ir un poco más lejos sería un avance en esta materia que el estado regulara este mecanismo, al igual como sucedió con las reformas instauradas en la Ley N° 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, una reforma a esta ley sería un paso fundamental, incorporando este mecanismo de participación sería la manera más formal de regular este proceso, determinando sus alcances y fomentando la participación en todas las comunas del país que implementen PP. Así como lo estableció Perú y República Dominicana quienes tienen regulados los PP mediante leyes, de esta manera el proceso se enmarca dentro de ciertos criterios y se formaliza un mecanismo que en nuestro país aún se encuentra desregulado, quedando a la voluntad política del alcalde de turno, en algunos casos se implementan de manera interrumpida, lo que va en directo perjuicio de la continuidad que requieren procesos de esta envergadura. El apoyo del estado debe darse, pues al igual que una campaña política en la que se destinan recursos en materias de difusión, folletos, anuncios de prensa y otras actividades para masificar esta instancia entre los vecinos, resulta complejo para los municipios de escasos recursos destinar dinero a estos conceptos por lo que puede existir un desincentivo por parte de aquellas corporaciones a instaurar este tipo de mecanismos de participación.

BIBLIOGRAFÍA

Asociación EcoCiudad. (30 de 08 de 2012). *presupuesto participativo*. Recuperado el 01 de 12 de 2015, de <http://www.presupuestoparticipativo.cl/FORO/wp-content/uploads/downloads/2012/08/ManualdePresupuestoParticipativo.pdf>

Biblioteca del Congreso Nacional. (1823). *LeyChile*. Recuperado el 10 de 10 de 2015, de <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1005202>

Biblioteca del Congreso Nacional. (1823). *LeyChile*. Recuperado el 10 de 10 de 2015, de <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1005202>

Biblioteca del Congreso Nacional. (25 de 05 de 1833). *Ley Chile*. Recuperado el 21 de 10 de 2015, de <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=137535>

Biblioteca del Congreso Nacional. (18 de 09 de 1925). *Ley Chile*. Recuperado el 21 de 10 de 2015, de <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=131386>

Biblioteca del Congreso Nacional. (11 de 08 de 1980). *Ley Chile*. Recuperado el 21 de 10 de 2015, de <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=7129&idParte=&idVersion=1980-08-11>

Biblioteca del Congreso Nacional. (08 de 08 de 2005). *LeyChile*. Recuperado el 22 de 10 de 2015, de <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=243771>

Biblioteca del Congreso Nacional. (08 de 08 de 2005). *LeyChile*. Recuperado el 22 de 10 de 2015, de <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=243771>

Biblioteca del Congreso Nacional. (26 de 07 de 2006). *LeyChile*. Recuperado el 2015 de 10 de 10, de <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693>

Biblioteca del Congreso Nacional. (2006). *LeyChile*. Recuperado el 10 de 10 de 2015, de <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693>

Biblioteca del Congreso Nacional. (26 de 07 de 2006). *LeyChile*. Recuperado el 22 de 10 de 2015, de <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693>

Biblioteca del Congreso Nacional. (16 de 02 de 2011). *Ley Chile*. Recuperado el 12 de 03 de 2015, de <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=191865>

Biblioteca del Congreso Nacional. (s.f.). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Recuperado el 21 de 10 de 2015, de <http://www.bcn.cl/ecivica/ley/>

Biblioteca del Congreso Nacional. (s.f.). *Ley Chile*. Recuperado el 17 de 11 de 2015, de <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>

Biblioteca del Congreso Nacional. (s.f.). *LeyChile*. Recuperado el 21 de 10 de 2015, de <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6536>

Bou Geli, J., & Virgili, T. (27 de 03 de 2008). *pendientedemigracion.ucm*. Recuperado el 30 de 12 de 2015, de http://pendientedemigracion.ucm.es/info/ec/ecocri/eus/Bou_y_Virgili_Bonet.pdf

Burbano Ruiz, J. (2005). *Presupuesto, enfoque de planeación y control de recursos*. Bogotá: McGraw Hill.

Burbano Ruiz, J. E. (2005). *Enfoque de gestión, planeación y control de recursos*. Bogotá: McGraw-Hill/Interamericana.

Burbano Ruiz, J. E. (2005). *Presupuesto, enfoque de planeación y control de recursos*. Bogotá: McGraw-Hill.

Burbano Ruiz, J. E. (2005). *Presupuestos : enfoque de gestión, planeación y control de recursos*. Bogotá: McGraw-Hill.

Cabannes, Y. (2004). *¿Qué es y como se hace el presupuesto participativo?* Quito: UN-HABITAT.

Cabannes, Y. (08 de 2004). *internationalbudget*. Recuperado el 02 de 12 de 2015, de <http://www.internationalbudget.org/themes/PB/72Respuestas.pdf>

Camara de Diputados. (s.f.). *Camara*. Recuperado el 21 de 10 de 2015, de https://www.camara.cl/camara/media/presupuesto/2012/minuta_explicativa.pdf

Castillo, A. (2005). *Deliberación ciudadana y calidad de la democracia*. Santiago.

Castillo, A., & Villavicencio, H. (2005). *Hacia una democracia deliberativa*. Santiago: El Tercer Actor.

Castillo, A., & Villavicencio, H. (2005). *Hacia una democracia deliberativa*. Santiago: El Tercer Actor.

Castillo, Adolfo. (2005). *Deliberacion ciudadana y calidad de la democracia*. Santiago.

Congreso del Estado de Jalisco. (2011). *Presupuesto Participativo herramienta para la democracia*. Guadalajara.

Cortes, C. (15 de 12 de 2015). Los presupuestos participativos fomentan la participación ciudadana. (M. Souza, Entrevistador)

Expansion. (s.f.). *Expansion*. Recuperado el 21 de 10 de 2015, de <http://www.expansion.com/diccionario-economico/presupuesto.html>

Fedozzi, L. (1998). *Inovación democrática en la gestión pública: la experiencia de presupuesto participativo de Porto Alegre (Brasil)*. Porto Alegre: Centro de estudios sociales Coimbra.

Fernández, I. (2006). *Participación ciudadana en el nivel local: Desafíos para la construcción de una ciudadanía activa*. Expansiva.

Foro Chileno de Presupuesto Participativo. (30 de 08 de 2012). *Foro Chileno de Presupuesto Participativo*. Recuperado el 01 de 12 de 2015, de <http://www.presupuestoparticipativo.cl/FORO/wp-content/uploads/downloads/2012/08/ManualdePresupuestoParticipativo.pdf>

Hernandez, R., Fernandez, C., & Baptista, M. d. (2011). *Metodología de la Investigación*. DF Mexico: Mc Graw hill.

Hussey, C. (2008). *Participación ciudadana asistida y formación de actores sociales*. Punta Arenas.

Ministerio de Hacienda. (s.f.). *Hacienda*. Recuperado el 21 de 10 de 2015, de <http://www.hacienda.cl/preguntas-frecuentes/presupuesto/como-se-prepara-el-presupuesto-de-la.html>

Ministerio Secretaria General de la Presidencia. (s.f.). *participacion ciudadana*. Recuperado el 10 de 24 de 2015, de <http://participacionciudadana.minsepres.gob.cl/que-es-participacion-ciudadana>

Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (s.f.). *participacionciudadana*. Recuperado el 17 de 11 de 2015, de <http://participacionciudadana.minsepres.gob.cl/>

Pagliai, C., & Montecinos, E. (09 de 2006). *Portugal participa*. Recuperado el 2015 de 12 de 01, de http://portugalparticipa.pt/upload_folder/table_data/9445d3a3-a112-4bde-acad-9890c94ff919/files/PP_chile_experiencias_y_aprendizajes.pdf

Pagliai, C., & Montecinos, E. (2006). *Presupuestos participativos en Chile: Experiencias y aprendizajes"*. Santiago.

Pastor Seller, E. (2009). *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*. Murcia: Edit.um.

Presupuestos Participativos. (2012). *Localidades - Presupuestos participativos*. Recuperado el 07 de noviembre de 2015, de http://www.presupuestosparticipativos.com/localidades/_C3VTDDatmVEmYYYYsYdvRIkC2Y30_kD22

Quevedo, I. (21 de 12 de 2015). Los presupuestos participativos fomentan la participación ciudadana. (M. Souza, Entrevistador)

Servicio Electoral. (s.f.). *Servel*. Recuperado el 24 de 10 de 2015, de http://www.servel.cl/ss/Satellite?c=Page&cid=1374098088151&pagename=ServelOficial%2FPage%2FSO_QueEsInteriores

Subdere. (s.f.). *Subdere*. Recuperado el 11 de 12 de 15, de <http://www.subdere.gov.cl/programas/divisi%C3%B3n-municipalidades/fondo-com%C3%BAn-municipal-fcm>

The New York City Council. (2014). *Participatory Budgeting*. Recuperado el 07 de noviembre de 2015, de <http://council.nyc.gov/html/pb/events.shtml>

Tobar, M. (2015).

Vasquez, P. (15 de 12 de 2015). Los presupuestos participativos fomentan la participación ciudadana. (M. Souza, Entrevistador)

Villarroel, A. (15 de 12 de 2015). Los presupuestos participativos fomentan la participación ciudadana. (M. Souza, Entrevistador)

Villavicencio, H., & Castillo, A. (2005). *Hacia una democracia deliberativa*. Santiago: El Tercer Actor.

Yves, C. (08 de 2004). *internationalbudget*. Recuperado el 15 de 12 de 2015