



UNIVERSIDAD DE VALPARAISO.

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS, IMPLEMENTACION Y
FUNCIONAMIENTO, CASO DE LA ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE
SANTIAGO**

**SEMINARIO DE TITULO PARA OPTAR AL GRADO DE
LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y AL TITULO
PROFESIONAL DE ADMINISTRADOR PÚBLICO**

Alumno

IGNACIO JAVIER BAEZA BUSTAMANTE

Profesor Guía

JEANNETTE RODRIGUEZ CHANDIA

Santiago, Diciembre 2014

AGRADECIMIENTOS

Es difícil expresar todas las emociones que siento luego de llegar a esta etapa. Estos últimos 5 años han sido para mí una enriquecedora experiencia. Ha habido buenos y malos momentos, pero todo lo aprendido en este tiempo me ha servido de reflexión.

Quiero agradecer en primer lugar a mis padres Patricio Baeza Sepúlveda y Olivia Bustamante Urzúa. Sin ellos todo esto no habría sido posible, pues fueron los que siempre me apoyaron en todas mis buenas y malas decisiones. Estoy eternamente agradecido de todo el amor y apoyo que siempre me han brindado.

También quiero agradecer a mi hermano Andrés Baeza Bustamante, a mi Sobrina Emily Baeza Piña y a mi prima Jocelyn France Bustamante, quienes siempre me han acompañado y apoyado en este tiempo. Siempre creyeron en mis capacidades y han sido un importante factor motivacional en mi vida.

No puedo olvidar de mencionar a toda mi familia, quienes siempre estuvieron presentes y me brindaron su apoyo, y me ayudaron cuando lo necesité. Estos agradecimientos son para mis abuelos, mis tíos, primos, y en especial para mi abuelo el señor Patricio Baeza Castro, el cual ya no está con nosotros en esta vida, pero sé que estaría orgulloso de todos los logros alcanzados.

Un agradecimiento también para mis grandes amigos Juan Godoy Díaz y Nataly Acevedo Orellana, quienes durante años me han apoyado incondicionalmente. A mis amigos de la Universidad Valeria Espinoza, Ignacio Andrade, Ángelo Durán, José Ignacio Inostroza, y Romina García por todo el apoyo brindado en los buenos y malos momentos

Finalmente, pero no menos importante, quiero agradecer a mi profesora guía Jeannette Rodríguez Chandía por toda la paciencia y la buena disposición que tuvo al ayudarme en la elaboración de esta investigación. Sin su ayuda hubiera sido imposible lograrlo.

ÍNDICE

RESUMEN.....	4
1. INTRODUCCIÓN.....	6
2. METODOLOGIA DE INVESTIGACIÓN.....	7
2.1. Tipo de Estudio	7
2.1.1. Objetivo General.....	8
2.1.2. Objetivos Específicos.....	8
2.2. Metodología	9
3. MARCO TEÓRICO.....	10
3.1. Presupuesto.....	10
3.1.1. Presupuesto en el Sector Publico.....	11
3.1.2. Presupuesto Municipal	13
3.2. Presupuesto Participativo.....	19
3.2.1. Presupuestos Participativos en Chile	20
3.2.2. Etapas de la elaboración del Presupuesto Participativo en Chile.....	22
3.2.3. Elementos básicos de los Presupuestos Participativos	26
3.2.4. Diferencias entre el presupuesto tradicional y el presupuesto participativo	30
3.2.5. Etapas de la Formulación de un Presupuesto Participativo	32
3.3. Presupuesto y Participación	36
3.3.1. Participación Ciudadana.....	38
3.3.2. Ley N°20.500 sobre Participación Ciudadana.....	40
3.3.3. Instrumentos de participación ciudadana a nivel municipal.....	42
3.4. Contexto Institucional Municipalidad de Santiago.....	44
3.5. Funciones de la Municipalidad (Ley N° 18.695).....	45
3.6. Presupuestos Participativos en la comuna de Santiago	47
4. ANALISIS DE LA INFORMACIÓN RECOPIADA.....	51
5. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES.....	63
BIBLIOGRAFIA.....	65

RESUMEN

El presupuesto es un concepto que ha existido desde las primeras civilizaciones del hombre. Es una herramienta que le ha ayudado a planificar su estado financiero tanto en periodos estables como en tiempos de crisis económicas. Los presupuestos han ordenado y administrado los ingresos y gastos de los Estados, organizaciones y de las mismas personas, desde siempre.

Para el Estado, el presupuesto juega un papel fundamental en todos los sentidos, pues todos los organismos públicos necesitan de recursos financieros para realizar sus objetivos y metas a cumplir. El presupuesto permite a los organismos gubernamentales prever si es posible alcanzar ciertos objetivos y metas, dependiendo del estado financiero en que se encuentren. El presupuesto público es la máxima expresión de la administración financiera del Estado. Y es por ello que tiene una vital importancia para el funcionamiento completo del aparato estatal.

Los presupuestos tienen diversas clasificaciones y tipos. En el caso del presupuesto público este existe a nivel nacional, regional y local. En este último ejemplo es donde se centra este estudio. Los presupuestos a nivel local son los más cercanos a las personas, y las decisiones que se toman en ellos, son las que inciden de manera más directa en sus vidas.

Es por esto que el concepto de participación aparece en esta investigación. Los presupuestos y la participación tienen un punto en común que se ve reflejado en los instrumentos de participación ciudadana a nivel comunal. Específicamente en los presupuestos participativos.

Los Presupuestos Participativos son el resultado de la unión e interacción entre el presupuesto y la participación y colaboración de la ciudadanía, en las decisiones que afectan a su calidad de vida. Este instrumento le permite incidir en las medidas que tome el gobierno local. Los empodera y los hace parte de este proceso, les da legitimidad para poder participar, plantear e influenciar en los recursos financieros que serán destinados para diversos proyectos que buscan mejorar las condiciones y los entornos de un barrio, comuna o ciudad.

En Chile este instrumento se ha implementado desde hace unos años, con diversos resultados. En este trabajo se presentan en los orígenes de los presupuestos participativos, se describen algunos casos chilenos, fundamentalmente la implementación de esta técnica en el de la comuna de Santiago. Así se desarrolla aspectos de su elaboración, las etapas, el funcionamiento y los resultados logrados desde que comenzaron a ser utilizados. También se refiere a las diferencias existentes con otros modelos, se identifican ventajas y los desafíos que se pueden afrontar a futuro.

1. INTRODUCCIÓN

La idea de este trabajo es conocer el funcionamiento de los presupuestos participativos, y cuál es el impacto que han provocado desde su implementación en Chile. Diversos documentos y autores sirven como apoyo para definir la importancia de estos instrumentos en la nueva gestión pública, sobre todo a nivel local, desde la aprobación de la ley 20.500 sobre participación ciudadana.

En la primera parte se presenta la metodología, haciendo una breve contextualización del tema, se definen los objetivos y algunas variables utilizadas.

La segunda parte está referida al marco teórico, se revisan algunos conceptos que sirven de base o fundamento para una mejor comprensión del trabajo. Asimismo se presentan algunos datos estadísticos y financieros que dicen relación con la experiencia de algunas municipalidades chilenas que han implementado esta técnica de presupuesto, basado en estudios realizados por investigadores chilenos. Se aborda también la experiencia de la Municipalidad de Santiago que para estos efectos constituye el estudio de caso.

En la tercera parte se realiza el análisis de la información recopilada, se hace una comparación entre la experiencia chilena y brasileña. Además se identifican montos asociados a la experiencia de la municipalidad de Santiago para los periodos 2013-2014, se identifican los barrios beneficiados y los criterios de selección para el financiamiento de los proyectos incluidos en los presupuestos participativos y el impacto social y de inversión producto de su aplicación.

Finalmente se realizan las conclusiones y consideraciones del trabajo, de conformidad con los objetivos planteados y la información obtenida.

2. METODOLOGIA DE INVESTIGACIÓN

2.1. Tipo de Estudio

El presente trabajo es de tipo Exploratorio – Descriptivo. Los estudios exploratorios¹ se efectúan, normalmente, cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado antes.

Los estudios exploratorios nos sirven para aumentar el grado de familiaridad con fenómenos relativamente desconocidos, obtener información sobre la posibilidad de llevar a cabo una investigación más completa sobre un contexto particular de la vida real, investigar problemas del comportamiento humano que consideren cruciales los profesionales de determinada área, identificar conceptos o variables promisorias, establecer prioridades para investigaciones posteriores o sugerir afirmaciones (postulados) verificables (Dankhe, 1986)

Los estudios exploratorios en pocas ocasiones constituyen un fin en sí mismos, por lo general determinan tendencias, identifican relaciones potenciales entre variables y establecen el 'tono' de investigaciones posteriores más rigurosas" (Dankhe, 1986). Se caracterizan por ser más flexibles en su metodología en comparación con los estudios descriptivos o explicativos, y son más amplios y dispersos que estos otros dos tipos (v.g., buscan observar tantas manifestaciones del fenómeno estudiado como sea posible). Asimismo, implican un mayor "riesgo" y requieren gran paciencia, serenidad y receptividad por parte del investigador.

Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, -comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis (Dankhe, 1986). Miden y evalúan diversos aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno o fenómenos a investigar. Desde el punto de vista científico, describir es medir. Esto es, en un estudio descriptivo se selecciona una serie de cuestiones y se mide cada una de ellas independientemente, para así y valga la redundancia describir lo que se investiga.

Es necesario hacer notar que los estudios descriptivos miden de manera más bien independiente los conceptos o variables con los que tienen que ver.

¹ Hernández Sampieri, C, Roberto; Metodología de la Investigación; Mc Graw Hill. 1991

Así como los estudios exploratorios se interesan fundamentalmente en descubrir, los descriptivos se centran en medir con la mayor precisión posible

La investigación descriptiva, en comparación con la naturaleza poco estructurada de los estudios exploratorios, requiere considerable conocimiento del área que se investiga para formular las preguntas específicas que busca responder (Dankhe, 1986). Los estudios descriptivos pueden ofrecer la posibilidad de predicciones aunque sean rudimentarias.

2.1.1. Objetivo General

- Explicar el proceso de elaboración y distribución de recursos municipales en la modalidad presupuestos participativos, en el contexto de la participación ciudadana y satisfacción de necesidades en la comuna de Santiago.

2.1.2. Objetivos Específicos

1. Explicar el proceso de formulación de los presupuestos participativos en la Municipalidad de Santiago y la forma de selección de los proyectos que se financian en esta modalidad.
2. Conocer los resultados de la aplicación del presupuesto participativo en la Municipalidad de Santiago (Años 2013 – 2014)
3. Conocer la experiencia de comunas en que se ha implementado los presupuestos participativos como forma de distribución de recursos y participación ciudadana
4. Determinar las diferencias entre el modelo original de presupuesto participativo implementado en Brasil, y el que se ha desarrollado en Chile.
5. Identificar tipologías de financiamiento municipal que considere la participación ciudadana en la asignación de recursos municipales.

2.2. Metodología

La metodología de esta investigación será de carácter Cualitativo y Cuantitativo.

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. En este caso, el estudio de los presupuestos participativos en la comuna de Santiago y el caso brasileño de Porto Alegre. Sus resultados y datos estadísticos que nos permitan comparar ambas experiencias.

El enfoque Cualitativo se caracteriza por utilizar la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación. Este enfoque es utilizado al conocer cómo funciona el proceso de elaboración e implementación de los presupuestos participativos y sobre la importancia de la participación ciudadana en los procesos de la gestión pública

Para esta investigación se utilizaron los textos de Egon Montecinos “Descentralización y democracia en Chile: análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el plan de desarrollo comunal” y el texto “Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿Complemento o subordinación a las instituciones representativas locales?”. Además se utilizaron diversos documentos sobre la implementación de los presupuestos participativos en Brasil, en Chile y en específico el caso del municipio de Santiago, que fue objeto de este estudio.

Algunas Variables en Estudio

Entre las variables de estudio de la presente investigación se encuentran:

- Presupuestos
- Participación
- Recursos
- Ingresos
- Gastos
- Instrumentos de Participación Ciudadana

3. MARCO TEÓRICO

3.1. Presupuesto

El concepto de Presupuesto como tal, existe desde hace miles de años y si bien era un tipo de presupuesto primitivo, era ocupado por civilizaciones tan importantes como la egipcia y romana. En el caso de los primeros, lo usaban para hacer estimaciones de sus cosechas, para prevenir en los tiempos de escasez. En cambio los romanos lo utilizaban para estimar los pagos que podrían recibir de los pueblos que estos habían conquistado.²

Podemos definir presupuesto como *“el resumen sistemático y cifrado de las previsiones de gasto y de las estimaciones de ingresos previstos para financiar dicho gasto público y que es confeccionado periodos regulares”*. (Neumark; 1976)

En otras palabras el presupuesto es una herramienta, para la planificación de las actividades, de una acción o de un conjunto de acciones, reflejadas en cantidades monetarias. Y que determinan de manera anticipada las líneas de acción que se seguirán en el transcurso de un periodo determinado.

La principal función de los presupuestos se relaciona con el control financiero de la organización. En el ámbito de la gestión pública, el presupuesto es clave, pues los organismos públicos requieren de recursos financieros para realizar las funciones que deben cumplir. El presupuesto no es solamente el instrumento por el cual se establecen las áreas o ámbitos a los cuales destinar los recursos. Es por ello que el presupuesto recorre todo los componentes de la gestión pública.

Diversos autores han definido el concepto de presupuesto. Según Sanz, el presupuesto es un elemento clave en la gestión pública sea cual sea el tipo de organismo o nivel de gobierno, ya que recorre todos sus componentes y está detrás de cada uno de los aspectos de la gestión pública³. Peters pone énfasis en la dimensión política de presupuesto, señalando que entre los procesos políticos que afectan a las administraciones públicas, es posible que el proceso presupuestario sea el más importante.

² Origen y Evolución del Presupuesto <http://www.uar.edu.mx/ensayo/1484-origen-y-evoluciones-del-presupuesto.html> [consulta: 27 de septiembre 2014]

³ Cornejo Rallo, Miguel Ángel; Las clasificaciones del presupuesto en el sector público ; Septiembre 2006

3.1.1. Presupuesto en el Sector Público

En la actualidad el presupuesto público es una herramienta fundamental para el cumplimiento de los objetivos de cualquier institución u organismo gubernamental.

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. (Art. 11 DL-1263, Nov. 1975)

Para el Ministerio de Hacienda, el Presupuesto de la Nación es el resultado de un extenso y minucioso proceso de análisis, formulación, consulta, discusión y sanción, entre diferentes actores e instituciones.

En el DL.-1263 de la Administración Financiera del Estado. Se deja claro en su artículo 3°, que el presupuesto, la contabilidad y la administración de fondos estarán regidos por normas comunes que aseguren la coordinación y la unidad de la gestión financiera del Estado. El sistema de administración financiera se regirá por los criterios del sistema de planificación del sector público y será la expresión financiera de los planes y programas que desarrollará el Estado.

En el presupuesto del Sector Público deberán reflejarse todos los ingresos que perciba el Estado, sin perjuicio de mantener su carácter regional, sectorial o institucional (Art.4). Los gastos del Estado también deberán ser parte del presupuesto del Sector Público. No obstante, los ingresos que recaude el Estado por vía tributaria, sólo podrán ser asignados presupuestariamente de acuerdo a las prioridades determinadas en el mismo presupuesto.

El sistema presupuestario estará constituido por un programa financiero de mediano plazo (3 años) y por presupuestos anuales debidamente coordinados entre sí. En el programa financiero como en el presupuesto se establecerán las prioridades y se asignarán recursos globales a sectores, sin perjuicio de la planificación interna y de los presupuestos que corresponda cobrar a los servicios integrantes.

La piedra angular del sistema presupuestario chileno es la elaboración de un presupuesto para el ejercicio del año, el que es aprobado por ley, y que se denomina Presupuesto del Sector Público. Esta ley contiene 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.

La Dirección de Presupuestos (DIPRES) es el organismo técnico encargado de proponer la asignación de los recursos financieros del Estado. Le compete, además, de manera exclusiva a dicha Dirección, orientar y regular el proceso de formulación presupuestaria. Asimismo, le incumbe regular y supervisar la ejecución del gasto público, sin perjuicio de las atribuciones que le corresponden a la Contraloría General de la República.

El ciclo presupuestario se compone de 4 etapas

- Formulación
- Discusión y Aprobación
- Ejecución
- Evaluación



.Cuadro N°1: Etapas del Ciclo Presupuestario en el Sector Público (Fuente. DIPRES. 2014)

Para el cumplimiento de los objetivos del Estado, el gobierno y la administración se dividen en unidades territoriales menores denominadas regiones. Las que están a cargo de un intendente⁴, a su vez estas regiones se dividen en provincias a cargo de un gobernador, y finalmente estas están divididas, las cuales están administradas por una autoridad denominada Alcalde, elegido por votación popular. Para efectos de la administración financiera, las regiones y las comunas elaboran su propio presupuesto. Lo que significa que ambas toman decisiones con cierta autonomía en lo que dice relación con la asignación de recursos públicos.

3.1.2. Presupuesto Municipal

Podemos definir al Presupuesto Municipal como la expresión monetaria del conjunto de actividades, programas, decisiones y determinaciones que se contratan u otorgan en la municipalidad y que se realizarán durante el periodo señalado⁵.

El Presupuesto Municipal, es la estimación de todas las actividades que considera el plan comunal de desarrollo. Cuando se formula el presupuesto deben examinarse los gastos, así como las políticas para generar ingresos, para que no existan grandes diferencias entre el presupuesto inicial y el presupuesto final. Se puede considerar un instrumento de planificación y gestión municipal que permite ordenar de forma eficiente los recursos que las municipalidades reciben y los gastos en que ella incurre, en función de las actividades que realiza.

Existen tres tipos de presupuestos

1. Presupuesto por Programa
2. Presupuesto por Centro de Costos
3. Presupuesto por la Naturaleza del Gasto

⁴ CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE CHILE; Capitulo IV. Año 1980

⁵ Montoya Paola; EL PRESUPUESTO MUNICIPAL; Corporación Libertades Ciudadanas

Etapas del Presupuesto Municipal



Cuadro N°2: Etapas de la elaboración del Presupuesto Municipal (elaboración propia)

Seis son las etapas para la elaboración del Presupuesto Municipal⁶, tal como lo muestra la figura que antecede. Se debe iniciar con una propuesta del Alcalde. En primer lugar está la **Elaboración** del presupuesto, en la cual participan todos los niveles de la administración. Luego viene la etapa de **Discusión** entre los concejales, para dar paso a la etapa de **Presentación**, en la cual el Alcalde presenta al concejo municipal el plan de presupuesto para luego seguir con la etapa de **Aprobación**, en la cual el concejo discute el plan comunal y el presupuesto, en este momento se pueden sugerir cambios o modificaciones. El concejo debe aprobar el presupuesto antes del 15 de Diciembre. A continuación viene la **Promulgación** del plan comunal y presupuesto a través de un Decreto Alcaldicio. Finalmente se pasa a la etapa de **Ejecución** en la cual el Alcalde debe velar por el cumplimiento del presupuesto. El cual puede ser modificado las veces que

⁶ Bascuñán Yolanda; Clasificador Presupuestario y Plan de Cuentas ¿Qué son? ¿Para qué sirven? Contraloría General de la Republica

sea necesario durante el ejercicio, dependiendo de las necesidades que deban ser atendidas

El Presupuesto municipal, al igual que el presupuesto público, está comprendido por ingresos y gastos, los que reflejan las entradas por una parte, es decir aquel producto de las actividades propias de una municipalidad (venta de permisos de circulación, derechos de aseo, patentes comerciales y profesionales etc. Y todas aquellas establecidas en la Ley de Rentas Municipales) y salidas, se refiere aquellos productos dirigidos a satisfacer las necesidades de la comunidad (bienes y servicios)

Ingresos Municipales⁷

Los ingresos son las entradas que perciben el municipio y la principal fuente de recursos propios para el financiamiento de la administración municipal. Los ingresos se dividen en ingresos propios (permanentes y no permanentes) y transferencias.

En el caso de los ingresos propios permanentes, estos se componen de los siguientes.

a) Impuesto Territorial

Se refiere a las contribuciones de bienes raíces, las cuales se pagan de acuerdo al avalúo de la propiedad, considerando la característica del predio agrícola o no agrícola, estableciendo para cada caso el monto de avalúo exento.

b) Permisos de Circulación

Es un impuesto que se aplica a los vehículos que transitan por las calles, caminos y vías públicas en general.

c) Patentes Municipales

Es aquel tributo que paga el servicio de una profesión, oficio, industria, comercio, arte o cualquier otra actividad lucrativa secundaria o terciaria, sea cual fuere su naturaleza o denominación.

⁷ Derecho Municipal; Recursos propios municipales Consultado del sitio web <http://www.derechomunicipal.cl/recursos-propios-municipales> (consulta: 29 de Noviembre de 2014)

d) Derechos de Aseo

Las municipalidades cobrarán un derecho trimestral por el servicio domiciliario de aseo por cada vivienda o unidad habitacional, local, oficina, kiosco y sitio eriazo. Cada municipalidad fijará anualmente la tarifa de acuerdo al costo real de sus servicios de aseo domiciliario.

e) Derechos Varios

Comprende las prestaciones que están obligadas a pagar a las municipalidades, las personas naturales o jurídicas que obtengan de la administración local una concesión o permiso de las mismas o que reciban un servicio de estas.

f) Fondo Común Municipal (F.C.M.)

Es un instrumento de asignación solidaria de recursos entre las municipalidades, por cuanto a menor capacidad financiera del municipio, se recibe más aporte del fondo. Igualmente, las comunas que tienen mayores ingresos, aportan mayores flujos monetarios al fondo. El F.C.M. se compone de los siguientes recursos.

- Un 60% del impuesto territorial, salvo el caso de las municipalidades de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura, que aportarán el 65%
- Un 67,5% de los permisos de circulación de vehículos
- Un 55% de la recaudación por concepto de patentes municipales que efectúe la municipalidad de Santiago, y un 65% en las municipalidades de Providencia, Las Condes y Vitacura.
- El 0,75% sobre el precio de venta en la transferencia de vehículos con permiso de circulación
- El aporte fiscal que concede para un determinado año la ley de presupuestos de la Nación.

g) Rentas de Inversiones

Corresponden a los intereses que generan los depósitos de excedentes de caja en el mercado de capitales o al producto de arrendamiento de propiedades o terrenos que posea la municipalidad.

h) Multas e Intereses

Las multas del juzgado de policía local son un componente importante para muchos municipios y su monto depende de la fiscalización del comercio e industria así como de las infracciones de tránsito que se registren.

Ingresos Propios no Permanentes

- Ventas de Activos

Corresponde a la enajenación de bienes muebles e inmuebles de propiedad municipal

- Endeudamiento

Ingresos obtenidos a través de préstamos aprobados por las instancias públicas que correspondan; los municipios no pueden endeudarse directamente, el Estado a través de un Ministerio u otro servicio público canaliza estos recursos a los municipios.

- Operaciones de Años Anteriores

Registran los recursos que se perciben, por cualquier concepto, durante el ejercicio presupuestario siempre y cuando estos ingresos hayan sido devengados en ejercicios anteriores. Por ejemplo, patentes comerciales morosas.

- Saldo Inicial de Caja

El saldo inicial neto de caja corresponde a los recursos propios del municipio que se encuentran en efectivo o en las cuentas corrientes bancarias al 1° de enero del respectivo año.

Ingresos de Transferencias

Comprende otros aportes otorgados por entidades del sector público y/o privado que no provienen de contraprestación de servicios o ventas de bienes.

- Del Sector Público

Aportes para el cumplimiento de programas sociales.

- Del Sector Privado

Comprende aportes de organismos del sector privado, para el cumplimiento de programas específicos.

Gastos Municipales⁸

Los gastos son las salidas de recursos municipales, transformados en bienes y servicios. Es posible clasificar en tres grupos, según la naturaleza y destino de ellas. Estos son Gastos de Operación, de Transferencias y de Inversión.

1. Gastos de Operación

Son los gastos normales y ordinarios para el funcionamiento administrativo del municipio. En otras palabras se trata de los gastos fijos e ineludibles en los cuales incurren en mayor grado, todos los municipios del país. Estos gastos de operación se pueden dividir en dos tipos.

- Gastos en Personal
- Gastos en Bienes y Servicios.

2. Gastos de Transferencias

Son aportes que se efectúan sin que exista una prestación de bienes o servicios de quienes los reciben. Se pueden dividir en dos grupos: Transferencias al Sector Privado y Transferencias al Sector Público

3. Gastos de Inversión

La inversión implica un aporte de capital a la comuna. Las inversiones son aquellos bienes físicos que aumentan el patrimonio comunal. La inversión que realizan las municipalidades, también se dividen en dos. Estas son la inversión real e inversión financiera.

⁸ Montoya Paola; EL PRESUPUESTO MUNICIPAL; Corporación Libertades Ciudadanas

3.2. Presupuesto Participativo

Se puede definir al Presupuesto Participativo como un enfoque alternativo al presupuestario tradicional que promueve la confluencia de la esfera política y la ciudadanía en un proceso de toma de decisiones que compromete un porcentaje del presupuesto de un determinado nivel de gobierno. (CEPAL. 2009)⁹

La Subsecretaría de Desarrollo Regional (en adelante SUBDERE) del Gobierno de Chile define a los Presupuestos Participativos como “una herramienta adecuada para vincular a la ciudadanía en la toma de decisiones, fortalecer los procesos democráticos y la transparencia”.¹⁰ (SUBDERE)

Sus orígenes se remontan a la ciudad de Porto Alegre en Brasil, donde este modelo se mantiene vigente desde su implementación en el año 1989. Esta fue una experiencia pionera e innovadora para América Latina. Luego se sumaron a la implementación de los Presupuestos Participativos México, Argentina, Uruguay, Colombia, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Perú y, desde el año 2002 también en Chile¹¹

Para Yves Cabannes (2004, 2005)¹² existen 3 etapas en el ámbito histórico del estudio de los presupuestos participativos en América Latina. La primera fase empieza en el año 1989 hasta 1997 y denominada como “etapa de experimentaciones”, es en la cual se desarrollan las nuevas formas de gestionar los recursos públicos. Aquí se presentan casos como los de Porto Alegre y Santo André en Brasil y en Montevideo – Uruguay. La segunda fase Cabannes la presenta como “masificación brasileña” y comprende al periodo de los años 1997 a 2000, en los cuales un centenar de municipios brasileños implementaron el modelo con variaciones notables. Y por último se encuentra la tercera fase que abarca desde el año 2000 hasta la presente fecha, y es identificada por Cabannes como de “expansión y diversificación”. A partir de la década pasada, el modelo de presupuestos participativos comenzó a implementarse en numerosas ciudades de América Latina. (Cabannes 2004: p.42-43)¹³

⁹ Cepal; Presupuestos Participativos Políticas y Familias <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/37484/sps151-Presupuesto-participativo-politicas-familia.pdf> / Santiago de Chile; Octubre 2009

¹⁰ <http://www.subdere.cl/> Consultado el 11/10/2014

¹¹ Montecinos, Egon; El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa? Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 44; Caracas 2009

¹² Cabannes, Yves (2005), Documento Base “Presupuesto Participativo y finanzas locales” Segunda versión ampliada, Porto Alegre, Brasil. Asesor Alcaldía Municipal de Porto Alegre

¹³ Cabannes, Yves (2004), “Presupuestos Participativos: Marco conceptual y análisis de su contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Documento Conceptual”; Quito, Ecuador



Cuadro N°3: Etapas de la Implementación de los Presupuestos Participativos en América Latina

En los últimos años también se han sumado ciudades europeas, que han adoptado los modelos existentes, con profundas adaptaciones. Entre estos países se encuentran España, Italia, Alemania y Francia. Incluso diversas ciudades de naciones de África (Por ejemplo Camerún) y Asia (Sri Lanka) están en proceso de implementar los presupuestos participativos en el corto plazo.¹⁴

3.2.1. Presupuestos Participativos en Chile

En el caso de Chile, la pionera en implementar este modelo fue el municipio de Cerro Navia en la Región Metropolitana en el año 2001. La idea era incorporar a los ciudadanos y organizaciones sociales en las decisiones de una pequeña parte del presupuesto municipal total, que correspondía a 200 millones de pesos, lo que representaba cerca del 4% del presupuesto total de ese municipio en aquel año¹⁵.

Con el pasar de los años se sumaron nuevos municipios como el de Buin, San Joaquín, Illapel, Negrete, La Pintana, Talca, Rancagua, Lautaro, Freirina, Purranque, San Antonio, Puerto Montt. Hasta el año 2008, estos municipios representaban un selecto grupo de municipalidades que lograron sostener por más de tres años consecutivos este mecanismo de democracia participativa.

¹⁴ UN-HABITAT, ¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? ;AH Editorial, Año 2004
<http://www.internationalbudget.org/themes/PB/72Respuestas.pdf>

¹⁵ Montecinos, Egon "Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿Complemento o subordinación a las instituciones representativas locales?", Revista Ciencia Política Vol.31 - N°1, 2011.

Municipio	Región	Habitantes	Población urbana	Presupuesto municipal total (en miles de pesos)	Monto destinado a presupuesto participativo (en miles de dólares)	Partido político del alcalde	Porcentaje pobreza
Rancagua	O'Higgins	234.757	96%	12.701.566	400	DC	6,41%
Talca	Maule	227.674	96%	12.725.673	310	PS	16,72%
Puerto Montt	Los Lagos	219.164	87%	18.356.438	310	PS	9,60%
La Pintana	Metropolitana	201.183	100%	13.031.507	300	PPD	17,20%
Cerro Navia	Metropolitana	143.035	100%	9.723.675	600	PPD	17,55%
San Antonio	Valparaíso	95.674	95%	7.716.594	500	PRSD	24,26%
San Joaquín	Metropolitana	87.035	100%	7.754.353	250	PPD	7,38%
Buín	Metropolitana	70.206	87%	4.502.271	300	PPD	12,95%
Lautaro	La Araucanía	34.662	65%	2.958.999	85	DC	20,95%
Illapel	Coquimbo	31.304	71%	2.544.512	No destina	PS	10,79%
Purranque	Los Lagos	20.905	62%	1.530.990	21	PS	20,31%
Negrete	Biobío	8.884	65%	1.240.125	120	PS	29,17%
Freirina	Coquimbo	5.861	57%	1.181.882	100	DC	3,69%

Cuadro N° 4: Municipios chilenos con más de tres años consecutivos implementando presupuestos participativos (Fuente: elaboración Montecinos, Egon).¹⁶

El cuadro nos indica que de un total de 345 municipios, en general sólo 13 han logrado sostener este mecanismo de democracia participativa de manera consecutiva por más de tres años; los otros casos (alrededor de 17) han sido intermitentes o se encuentran en su primera versión. Este número no representa más allá del 4% del total de municipios del país.

También se da la particularidad de que todos los municipios del cuadro, pertenecen a comunas con un Alcalde perteneciente a un partido político de la Nueva Mayoría (Concertación de Partidos por la Democracia en ese entonces). Algo que demuestra que entre sus objetivos están el incentivar de manera activa la participación ciudadana, mediante mecanismos como son los presupuestos participativos.

Investigando diversos sitios web de municipalidades y sus mecanismos e instrumentos de participación ciudadana, se pudo comprobar que actualmente nuevas comunas se han sumado a este modelo. Municipios como el de Santiago, Peñalolén, Pudahuel, Quilicura, Padre Hurtado y La Serena han decidido implementar los presupuestos participativos.

¹⁶ Montecinos, Egon. Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados en proyecto Fondecyt y a fuentes indirectas como Sinim (Sistema Nacional de Indicadores Municipales).

3.2.2. Etapas de la elaboración del Presupuesto Participativo en Chile

Si bien no existe un modelo único para la elaboración e implementación de los presupuestos participativos en Chile, si existe uno general y que promueve el foro chileno de presupuestos participativos. Este se divide en 7 etapas que no necesariamente tienen un desarrollo lineal. Algunas etapas pueden superponerse o se realizan de manera paralela.



Cuadro N°5: Ciclo Básico del Presupuesto Participativo en Chile (elaboración propia. Fuente. Manual Operativo para la implementación de Presupuestos Participativos)¹⁷

¹⁷ Salinas Fernández, Juan & Abalos, José Antonio; Manual Operativo para la Implementación de Presupuestos Participativos, Foro Chileno de P.P. 2006

1. Decisión Política y Traducción Técnica

Una vez que la autoridad política (El Alcalde) toma la decisión de ejecutar el programa por iniciativa propia o por las exigencias de la comunidad organizada. Esta decisión debe quedar reflejada en el Presupuesto Municipal que se trabaja desde Octubre de cada año. En esta etapa se establece un monto específico de recursos para la decisión ciudadana

2. . Preparación Metodológica

En esta fase se debe diseñar la forma, el cómo y el cuándo de la intervención. Los recursos que requerirán para cada etapa y su distribución espacial. También es posible incluir en esta fase, el proceso de conformación de los equipos de trabajo municipales. Estos se harán cargo de cada sector, territorio o distrito. (Este último proceso es dificultoso y delicado).

3. Difusión del Programa

Esta etapa consiste en diseñar y planificar un programa soporte para difundir la política social de los presupuestos participativos, tanto en su tratamiento local como hacia afuera. Se considera la elaboración de material gráfico, audiovisual y el tratamiento de medios con lineamientos claros y una unidad grafica que ayude a retener y asociar el mensaje.

4. Trabajo en Terreno

Se inicia con la difusión y comunicación del programa a la comunidad. Los equipos de trabajo de cada territorio se instalan en ellos para planificar la intervención siguiendo pautas y lineamientos generales previamente definidos pero con flexibilidad suficiente para decidir y adaptar el trabajo a las características y propuestas de la comunidad respectiva. En esta fase se busca incorporar el programa al mayor número de personas.

El trabajo en terreno con la comunidad, posee cuatro sub-etapas fundamentales:¹⁸



Cuadro N°6: Sub-Etapas del Trabajo en Terreno (elaboración propia)

- Instalación de la Asamblea Constitutiva o Inicial

Luego de la difusión, la primera etapa a desarrollarse, consiste en constituir las asambleas territoriales, barriales o distritales para iniciar el trabajo que conllevan los presupuestos participativos. Es necesario en esta instancia elegir representantes de estas asambleas, pues no siempre será posible que participe toda la comunidad en los procesos.

- Asambleas de Trabajo

Con la asamblea inicial queda constituido el programa de presupuestos participativos en el barrio, distrito, localidad o territorio, y en ella se cronograma y planifican las siguientes asambleas de trabajo, cuya labor será: Diagnosticar la realidad de cada distrito, proponer

¹⁸ Salinas Fernández, Juan & Abalos, José Antonio; Manual Operativo para la Implementación de Presupuestos Participativos, Foro Chileno de P.P. 2006

ideas de proyectos, chequear que tipos de proyectos se pueden realizar y finalmente diseñar y priorizar los proyectos de inversión.

- Elaboración de Proyectos

El municipio informa a los vecinos de cada territorio el volumen total de recursos que dispone y los presupuestos máximos para cada proyecto. También se informa de las características con que debe ser presentado cada proyecto. A las personas u organizaciones que deseen presentar un proyecto, se les entrega un formulario que deben llenar. Finalmente una vez que cada grupo u organización tiene claro al proyecto que postulará, se deben organizar reuniones de trabajo para asegurar que los proyectos estén bien formulados.

- Votación de Proyectos

Existen distintas formas de deliberar sobre qué proyectos serán ejecutados. La más conocida es el voto universal (En Chile usado en comunas como Buin, San Antonio, Talca y Rancagua por dar ejemplos)

La otra forma es a través de los representantes escogidos en las asambleas. Estos consensuan y deliberan sobre qué proyectos se llevan a cabo. Esta fórmula se aplica en casi todas las comunas de Brasil y en algunos casos en Chile, como en San Joaquín y Cerro Navia

5. Ejecución y Acompañamiento de Proyectos

Luego de la votación se da paso a la materialización de los proyectos anteriormente seleccionados.

6. Control Social y Retroalimentación del Programa

Una vez realizadas las votaciones de los proyectos, la comunidad asume el control o fiscalización de ejecución de los mismos. Se organiza y planifica la forma, el cómo y cuándo se ejecutaran las iniciativas. Para ello se constituyen comisiones de control que, acompañados por técnicos municipales, deben velar por el cumplimiento de los aspectos técnicos, legales y jurídicos que implica la materialización de los proyectos.

7. Evaluación Participativa del Ciclo Presupuestos Participativos

Es necesario instaurar momentos durante el proceso en que se pueda evaluar el desenvolvimiento del mismo. Para esto se convoca a la mayor cantidad posible de participantes, institucionales y de la comunidad a analizar el ciclo de presupuestos participativos correspondiente.

3.2.3. Elementos básicos de los Presupuestos Participativos¹⁹

El Presupuesto Participativo, es un proceso político, que rompe con la concepción tradicional del presupuesto que lo define como algo meramente técnico, que sólo puede ser abordado por profesionales. Más bien considera que la elaboración del presupuesto local es algo esencialmente político en el que todos los ciudadanos están involucrados.

El presupuesto participativo posee características o elementos propios, capaces de diferenciarlos de otras técnicas presupuestarias. Entre estos elementos encontramos:

- **Presupuestos metodológicos**

La elaboración del presupuesto con participación ciudadana se basa en numerosas metodologías. No existe un único modelo que sirva para todas las realidades existentes. Además, el mismo municipio puede adoptar nuevas metodologías a lo largo de cada gestión, variando de un año a otro según la experiencia que haya sido adquirida y las conveniencias. Antes de la implementación, es siempre necesario realizar un estudio y diagnóstico de la realidad. Existen elementos que pueden servir de referencia para la elección de las estructuras y mecanismos de participación.

- i. Geografía y forma de ocupación**

La geografía de la ciudad, la forma y estructura en que las áreas están ocupadas y ubicadas, establecen en gran parte el modo en el cual los ciudadanos participan en el proceso, y el mecanismo de toma de decisiones. Por ejemplo en un municipio de una extensa zona rural y un reducido núcleo urbano, con población predominantemente rural, las discusiones deberán tener lugar en los núcleos de residencia y trabajo de las

¹⁹ Pires Valdemir, Límites y Potencialidades del Presupuesto Participativo. Asociación Internacional de Presupuesto Público; Octubre de 1999.

personas. En el caso de que exista una población predominantemente urbana, se puede dividir la ciudad en zonas por densidad demográfica y elegir lugares de preferencia comunes para los debates. Las grandes urbes tienen sus especificidades en ese sentido, y quizás lo mejor sea confeccionar presupuestos regionales y luego sumarlos. En cambio, una ciudad compuesta por un pequeño núcleo urbano y una zona rural con baja densidad de población, puede admitir que los grupos de debate trabajen dentro de la propia municipalidad, simplificando los procedimientos.

ii. Naturaleza de los principales problemas

El volumen, naturaleza y alcance de los problemas pueden favorecer o entorpecer la movilización popular. Por ejemplo si la vivienda es el principal problema que debe enfrentar un municipio, existe un incentivo para movilizar: todos los solicitantes de techo deben ser convocados para su registro, discusión, adhesión, etc. Si, por otro lado, el problema es el tratamiento de los residuos, fuera de las regiones afectadas por los tradicionales depósitos de basura será difícil tener éxito con la movilización. Lo mismo ocurre con las rutas rurales: los residentes de las zonas beneficiadas se movilizan, pero los habitantes de las demás permanecen apáticos.

Existen también situaciones en las que la solución de un problema redonda en la creación de otro, que a veces afecta a un grupo diferente. En estos casos, la polémica y el enfrentamiento acaban produciendo una visibilidad movilizadora. Por ejemplo, la erradicación de villas de emergencia y la creación de núcleos habitacionales para acoger a las familias afectadas. Muchas veces el cambio implica distancias prohibitivas entre vivienda y trabajo para los trasladados, que se resisten a pesar de la oferta de mejores condiciones habitacionales. Otro ejemplo: la construcción de sitios especiales para los vendedores callejeros, que mejora la infraestructura y libera los espacios públicos, pero generalmente dificulta las condiciones de comercialización.

iii. Historia política y económica

La actividad económica predominante ejerce gran influencia sobre la vida cotidiana de las personas, y moldea en parte el comportamiento social y político. Una metrópolis industrial es un polo de movilización sindical; una pequeña ciudad agrícola genera relaciones de trabajo cuya proximidad entre patrón y empleado transforma al sindicato en un cuerpo extraño. La interacción entre la actividad económica y política genera condiciones

históricas específicas que dan como resultado diferentes situaciones que propician la adopción de mecanismos participativos de gestión de lo público. El grado de conciencia política y la voluntad de participación en actividades extra-familiares varían según se van desarrollando las prácticas políticas. Por ejemplo algunas ciudades brasileñas que fueron el centro de proyectos políticos progresistas en los últimos años, tienen una población más politizada que otras, y presentan una ventaja comparativa para iniciar prácticas de cogestión de los recursos públicos. Otras, víctimas de años ininterrumpidos de populismo y cooptación, ofrecen muchas dificultades. Existen incluso otras que, por caracterizarse como ciudades dormitorio y que llevan una doble vida”.

iv. Objetivo, voluntad política y preparación del gobierno

El objetivo de participación popular que se fija un gobierno (o que acepta, en caso de que el proceso sea forzado por la población, como sucede a veces) moldea en gran medida las formas y los resultados. Si el objetivo es la mera tentativa de cooptar liderazgos para fortalecer al Poder Ejecutivo frente a un Legislativo opositor, los procedimientos y los resultados aceptados serán unos; si el objetivo es construir un nuevo tipo de relación entre el municipio y la población, para romper los cerrados círculos de poder que caracterizan principalmente a las intendencias de las ciudades pequeñas y medianas, serán otros.

Además del objetivo, es de suma importancia la voluntad política del gobierno. Existen gobiernos que dan a la participación popular un lugar central en su planificación y accionar, haciendo que penetre a través de todos los sectores de actuación. Otros, sin embargo, gastan poca energía en esto, y encaran la participación popular como una tarea adicional, en pugna con otras para obtener atención.

Objetivos y voluntad política de nada sirven, o de poco ayudan, si el gobierno no está preparado para hacer valer sus designios. Incluso el mejor intencionado y aguerrido gobierno progresista no irá muy lejos en cuestiones de participación popular si no sabe llevarla a cabo de manera adecuada y oportuna. Aunque no muchos lo crean, promover una forma de participación popular que dé resultados no es cosa de aficionados. La falta de preparación puede causar incluso frustraciones que destruyen oportunidades, las cuales bien aprovechadas, representarían saltos cualitativos espectaculares.

v. Recursos materiales disponibles

En una intendencia pequeña, de una ciudad pequeña con baja densidad de población, son muy pocos los recursos adicionales que se requieren para cambiar el proceso decisorio en lo que respecta a los ingresos y gastos públicos. En las ciudades de tamaño mediano en adelante, sin embargo, cambiar el mecanismo de elaboración presupuestaria de manera de contemplar la opinión de los ciudadanos exige un volumen considerable de recursos, asignados a la contratación de personal, la divulgación de informaciones a través de los medios de comunicación, la adquisición de material gráfico y de computación, etc. En consecuencia, el volumen de las disponibilidades para ese fin es un fuerte condicionamiento del proceso y sus resultados.

vi. Coyuntura

La coyuntura económico-social y política general alterna momentos favorables con otros desfavorables para la movilización popular. De igual manera lo hacen las variables internas de la coyuntura local. En la fase de inicio de la apertura política en Brasil (desde fines de la década del setenta hasta mediados de la década del ochenta) incluso pequeñas localidades tuvieron atisbos de movilización social; a comienzos de los noventa, una década predominantemente neoliberal, marcada por un bajo crecimiento económico, grandes ciudades progresistas, con intensa actividad sindical, fueron escenario del congelamiento de la movilización política de base. Sólo basta imaginar la situación en pequeños municipios con escasas oportunidades laborales.

La lista de factores condicionantes de aspectos a ser tomados como presupuestos, para llevar a cabo con posibilidades de éxito en base a los objetivos preestablecidos, una experiencia participativa en la gestión de los recursos públicos de un municipio, podría ser mucho más extensa, pero el incremento de la cantidad de factores intervinientes tendría escaso valor si no quedara claro lo que es posible comprender con los elementos ya mencionados, es decir, que cada ciudad debe construir su propio modo de gestión participativa, respetando las especificidades de su realidad. Esto no significa que deban despreciarse las oportunidades de absorber parcialmente experiencias exitosas de otros lugares. Cuando se trate de metodologías que fueron aplicadas en un lugar en situaciones similares a las existentes en otro, no hay por qué “volver a inventar la rueda”.

Entre las condiciones necesarias para la instalación de un Presupuesto Participativo se necesita:

- Voluntad, liderazgo y coherencia de las autoridades respectivas
- Equipos de trabajo comprometidos con el desarrollo social y democrático.
- Disponibilidad de recursos materiales

Para tener éxito en la implementación de esta técnica de distribución de recursos es necesario que se conjuguen todas las condiciones mencionadas anteriormente.

3.2.4. Diferencias entre el presupuesto tradicional y el presupuesto participativo²⁰

A diferencia de la planificación y el presupuesto tradicional, el presupuesto participativo orienta las decisiones cotidianas de las autoridades y la participación de la población de manera concreta: en la opción, en la ejecución y la vigilancia del gasto público.

La planificación estratégica y el presupuesto tradicional, ponen más énfasis en la elaboración de instrumentos-plan, para el primer caso o presupuesto para el segundo. El presupuesto participativo en cambio se impregna en la praxis cotidiana de las instituciones públicas.

En otras palabras, las instituciones públicas pueden tener planes estratégicos y presupuestos que no se convierten en orientadores del trabajo diario, ni de las decisiones que deben tomar las autoridades locales o regionales. En cambio, el presupuesto participativo es un proceso que una vez iniciado es muy difícil detener, ya que abarca y trasciende el ámbito externo e interno de las instituciones.

De hecho, todo plan estratégico y todo presupuesto debe ser un instrumento de gestión. Pero la mayoría de las veces no lo es. En la administración pública el presupuesto es un instrumento que orienta el tipo de gasto que se realizará durante el año y la forma cómo se debe organizar la actividad pública, pero no es instrumento que orienta la toma de decisiones de los gobernantes. A lo sumo, señala los límites de la acción pública.

²⁰ Proyecto de fortalecimiento de ONG's Peru; Módulo de Presupuesto Participativo, Grupo Pachamac.

Pero, el Presupuesto Participativo es más que un instrumento de gestión. Es un proceso de gestión: incluye varios actores, abarcando las dos dimensiones (interna y externa) de las instituciones, promueve compromisos y la participación de la población así como genera voluntades para el desarrollo

El diseño territorial²¹

Es necesario tener claro que el presupuesto participativo no es sólo una metodología de elaboración de presupuestos públicos; tampoco termina con la deliberación y las decisiones tomadas por la población acerca de las inversiones que se realizarán en el año. Aunque muchos procesos de presupuesto participativo se limitan sólo a la elaboración del presupuesto de manera participativa, la riqueza participativa del presupuesto participativo radica en el diseño territorial del presupuesto.

La gestión, a diferencia de la elaboración del presupuesto, exige - además de poner en marchas las decisiones tomadas - la capacidad administrativa y financiera para que éstas se cumplan en los plazos previstos. En ese sentido, el equipo de conducción no debe pensar que la gestión comienza después de las decisiones tomadas, sino desde el inicio del proceso mismo. Diseño y gestión no son etapas secuenciales (estrictamente hablando) sino tensiones que deben ser manejadas adecuadamente.

Es un proceso que puede ser definido desde cuatro perspectivas:

- **POLÍTICO.** Porque genera voluntades y compromisos de las autoridades y de la población.
- **TÉCNICO.** Porque no sólo lo abarca el ámbito de lo deseable, sino también de lo posible y esto tiene que ver con los recursos y las factibilidades técnicas.
- **EDUCATIVO.** Porque cambia las actitudes de la población hacia lo público y genera nuevas perspectivas de cambios en la manera como “funcionan” las instituciones.
- **PARTICIPATIVO.** Porque valora la acción la opinión de las personas y las decisiones que éstas toman.

Por lo tanto, el presupuesto participativo es un proceso de incidencia de la sociedad civil en la construcción colectiva de un espacio público no estatal donde la población con las

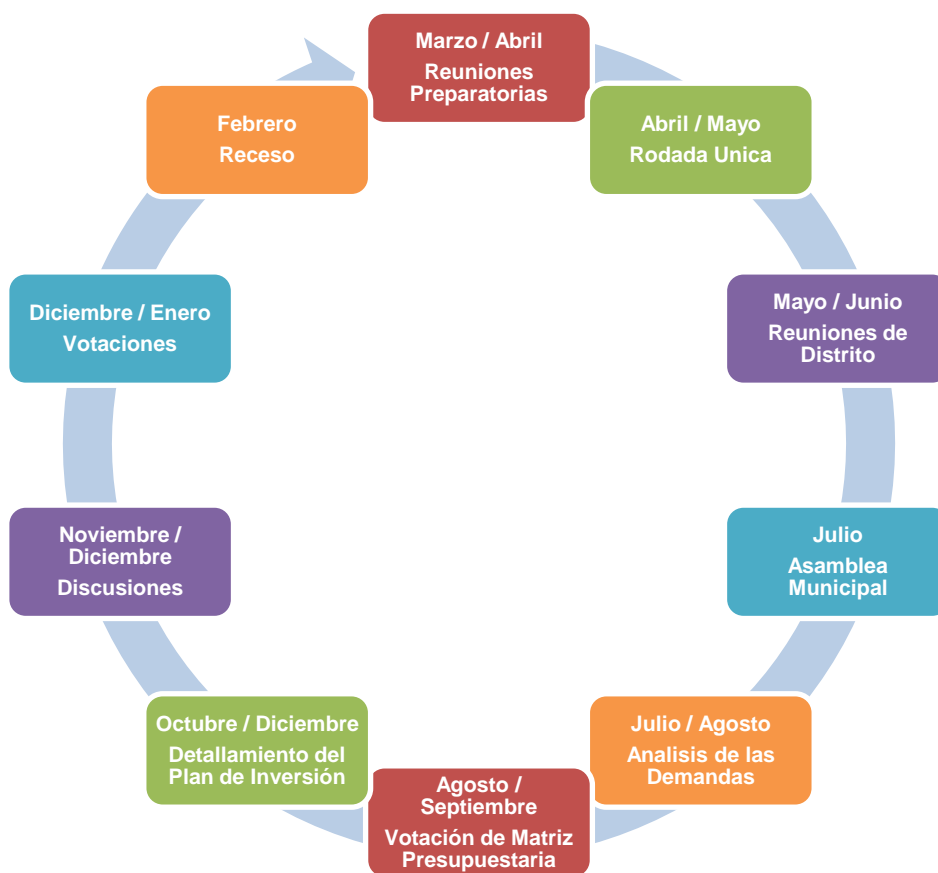
²¹ Proyecto de fortalecimiento de ONG's Peru; Módulo de Presupuesto Participativo, Grupo Pachamac

autoridades deliberan y deciden en que se invertirán los recursos públicos, estos hacen el control, la ejecución y evalúan el impacto de las decisiones tomadas.

3.2.5. Etapas de la Formulación de un Presupuesto Participativo

Si bien pueden existir variaciones en los casos de una ciudad u otra, producto de que cada sociedad o ciudad tiene una realidad social, económica, política y cultural distinta. Las diferentes etapas de formulación se enmarcan en un ciclo anual llamado, Ciclo del Presupuesto Participativo. (Basado en el modelo original impartido en Brasil)²²

El ciclo de discusión, negociación, formulación, elaboración de los presupuestos participativos municipal es de 1 año y desde el año 2002 se ha implementado un nuevo calendario simplificado y que comprende las siguientes etapas



Cuadro N°7: Ciclo de Elaboración de los Presupuestos Participativos en Brasil (Fuente: UN-HABITAT)

²² UN-HABITAT, ¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? ;AH Editorial, p35, Año 2004 <http://www.internationalbudget.org/themes/PB/72Respuestas.pdf>

La población participa tanto directamente como a través de los consejeros y delegados del PP elegidos por ellos en la fase de elaboración del mismo, que luego deberá ser aprobado en la Câmara de Vereadores (Concejo Municipal). Por tanto, y si bien son los responsables políticos quienes tienen la decisión final sobre el presupuesto, la participación ciudadana no representa una actividad meramente consultiva, sino de carácter deliberativo.²³

La elaboración del presupuesto público corresponde a tres componentes fundamentales:

- La población organizada sobre una base geográfica en 16 regiones o distritos
- La población organizada sobre una base temática en 5 áreas temáticas
- La alcaldía, básicamente a través del Gabinete de Planificación (GAPLAN) y la Coordinación de Relaciones con las Comunidades (CRC)

Sobre la base geográfica la población expresa sus necesidades, elige 4 prioridades y posteriormente jerarquiza, entre los temas elegidos, los trabajos a realizar y los servicios a promover anualmente. Por su parte las comisiones temáticas, si bien se incluyen dentro del ciclo del Presupuesto Participativo, abordan propiamente la planificación plurianual, y es allí donde se discuten y se adoptan las decisiones sobre los grandes proyectos estructurales.

1. Reuniones Preparatorias

Los debates comienzan en marzo/abril, con las reuniones preparatorias en cada una de las asambleas temáticas y en cada uno de los 16 distritos o regiones. En estas reuniones el Gobierno municipal rinde cuentas sobre el anterior período de gestión y presenta el Plan de Inversión y de Servicios para el año siguiente, así como el Reglamento Interno. Las secretarías municipales acompañan estas reuniones, ofreciendo información sobre criterios generales y técnicos, así como sobre la viabilidad de las demandas.

2. Rodada Única

Entre abril y mayo se desarrolla la rodada única en cada una de las regiones y de las asambleas temáticas. En este momento, la comunidad define sus prioridades y se lleva a

²³ del Pino Eloísa , Olmeda José Antonio y Angustias Hombrado; PRESUPUESTO PARTICIPATIVO (Orçamento Participativo- OP) ; Oficina de Coordinación de EUROsocial - FIIAPP

cabo la elección de los Consejeros del Presupuesto Participativo, 2 titulares y 2 suplentes en cada temática y cada regional. De este modo, la población que ya ha decidido sus prioridades, delega en sus consejeros la elaboración del presupuesto público y del plan de inversiones del siguiente año, que elabora en cogestión con el gobierno municipal.

3. Reuniones de Distrito

Durante mayo y junio, se producen reuniones a nivel de distrito que organiza la propia comunidad y normalmente sin presencia del gobierno, en las que definen sus demandas de obras y servicios, estableciendo un orden de prioridades. Se lleva a cabo también la elección de los Delegados territoriales y temáticos que formarán parte del Foro de Delegados.

4. Asamblea Municipal

En julio se lleva a cabo la Asamblea Municipal, donde tiene lugar la toma de posesión de los nuevos consejeros y la discusión de cuestiones generales. Además, los habitantes de cada distrito entregan al GAPLAN (Gabinete de Planificación) la siguiente documentación:

- Un documento con las 4 prioridades temáticas del distrito elegidas por la población.
- Un formulario para cada propuesta de trabajo o de servicios que la describe e indica su localización y su jerarquía en las demandas

Las comisiones temáticas hacen lo mismo y entregan al GAPLAN un documento sistematizado que presenta las directrices y prioridades que hacen referencia a las políticas de servicios y a los trabajos estructurales a escala de toda la ciudad.

5. Análisis de las Demandas

Con esta documentación, el GAPLAN lleva a cabo un cálculo ponderado de las prioridades; la suma de las 4 prioridades del conjunto de los 16 distritos, da lugar a la lista de prioridades. A partir de este cálculo, las 3 prioridades que hayan obtenido más puntos serán las prioridades para el conjunto de la ciudad, lo que permite obtener un indicador de planificación para la imputación de recursos para los trabajos y servicios en los distintos distritos de la ciudad.

6. Votación de Matriz Presupuestaria

Sobre la base de lo anterior, el gobierno municipal y el COP (Consejo del Presupuesto Participativo) elaboran la matriz presupuestaria, y organizan el Plan de Inversiones, que constituye la lista de todos los proyectos de trabajo finalmente aprobados, con detalles sobre la implementación y el departamento municipal responsable del mismo. Éste es uno de los momentos fundamentales y más polémicos del proceso, donde se lleva a cabo la distribución de los recursos entre las 16 regiones, de acuerdo con los siguientes criterios generales:

- La falta de servicios públicos y/o infraestructuras.
- El tamaño de la población.
- Las prioridades elegidas por la región en comparación con las prioridades elegidas por la ciudad en su conjunto.

7. Detalles del Plan de Inversión

Tras ello, el documento presupuestario y el plan de inversiones son presentados al Legislativo Municipal (Concejo Municipal), que debe aprobarlo. Teniendo en cuenta todo el proceso previo, el presupuesto y sus provisiones cuentan en este punto con una gran legitimidad, de forma que los representantes municipales lo examinan con escaso margen de alteración. Esto en la práctica, representa una reducción del papel político de la Cámara de Representantes.

Junto al ciclo de elaboración del presupuesto participativo, existiría un ciclo paralelo de ejecución y control del presupuesto aprobado el año previo. La etapa fundamental es la rendición de cuentas por la alcaldía al comienzo de cada ciclo presupuestario, que permite un examen público del rendimiento y la actuación del gobierno municipal. A su vez, durante todo el ciclo de ejecución, existe un control permanente por el Consejo del Presupuesto Participativo y los delegados.

La eficacia de este control depende de forma muy importante de la accesibilidad a la información, que normalmente se garantiza mediante la publicación y distribución de los documentos básicos del presupuesto, como es el Plan de Inversiones que se utiliza como herramienta de seguimiento y monitoreo del cumplimiento de los acuerdos aprobados. Además, existe una actualización permanente de la web del Municipio, donde se coloca la

información financiera, los resultados del presupuesto, y avisos sobre celebración de reuniones y actas

De acuerdo con el cuadro número 7, que muestra el ciclo de elaboración de los Presupuestos Participativos en Brasil. Se puede apreciar que no existe una etapa que diga relación con el control y evaluación de esta técnica presupuestaria, lo que no significa que esta no exista, esta se considera en un ciclo paralelo terminado este.

3.3. Presupuesto y Participación

La participación ha existido como tal, desde los principios de la historia del ser humano. Dependiendo de la época, esta se ha manifestado de diversas maneras. El concepto de participación es muy amplio como para dar una sola definición, por lo cual se necesitan opiniones de distintos autores, para poder englobar y entender el significado de este concepto. Entre sus definiciones esta que *“Participar es tomar parte personalmente, es tomar parte en forma activa, como producto de una decisión y de la búsqueda libre por el individuo, no es formar parte de, ni estar obligado a”*. (Mujica, Pedro. 2005)²⁴

Para Mujica la participación es un elemento esencial de la Democracia. Sin participación no puede existir Democracia. Aun así, la participación no explica ni basta para mantener una democracia (representativa). Se necesita de partidos políticos, instituciones políticas, poderes del Estado y por último y no menos importante, un Estado constituido como tal.

Otros autores definen la idea de participación como *“problemática, compleja y multidimensional”* (Viveros Felipe. 2009). La define como problemática por las connotaciones políticas e ideológicas que da debido a cargar aún en un contexto democrático (no ha tenido la misma valoración en el tiempo). Es compleja, dada las condicionantes económicas, políticas, culturales y sociales a las que está sujeta para su materialización. Depende de estas condicionantes, si la participación es rechazada, neutralizada o reforzada. Finalmente es multidimensional ya que su ámbito de acción abarca diversas áreas, por lo que generalmente uno se refiere a la participación con algún “apellido” o connotación especial. Es por ello que conocemos también los conceptos de participación social, participación ciudadana, participación política o participación vecinal.

24 .Mujica, Pedro; LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN RELACION CON LA GESTION PUBLICA; Corporación Participa; comuna de Isla de Maipo Chile; año 2011

También desde un punto de vista geográfico territorial, podemos hablar de participación regional, comunal o local.

Gabriel Gyarmati señala, que la participación se entiende 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”*. (Gyarmati, 1992: pag. 9)²⁵

La OCDE²⁶, define la participación como *“la relación entre el gobierno y los ciudadanos, en tres niveles que cubren un vasto campo de interacciones posibles para cada etapa del diseño, elaboración, ejecución y evaluación de políticas públicas.”*

Un primer nivel de **“información”**, caracterizada por una relación de sentido único donde el gobierno genera distinto tipo de información y la difunde entre los ciudadanos. Este nivel comprende tanto el acceso pasivo a la información (a solicitud de los ciudadanos) como las medidas “activas” generadas por el gobierno para comunicar a los vecinos.

Un segundo eslabón de **“consulta”**, signado por una relación de doble dirección en la que las personas sugieren y plantean propuestas a los respectivos gobiernos. Se materializa a través de una propuesta gubernamental previa relacionada con el problema de interés público en cuestión. Se persigue la opinión de los ciudadanos solicitándoles información relevante.

En un tercer nivel en la relación gobierno – ciudadanos, denominado **“participación activa”**, se establece una relación asociativa con las autoridades políticas y de gobierno, en la que las personas se comprometen activamente en el ciclo de diseño de políticas públicas y lo que este proceso entraña. La participación activa, reconoce en el público la facultad y capacidad de levantar propuestas en base a alternativas diversas e instala un diálogo alrededor de la política pública pertinente, lo que no exime a la autoridad respectiva de la responsabilidad final de la decisión y formulación de la política pública.

El ideal participativo es que ésta se exprese, en el diseño de políticas públicas, en todos sus niveles:

²⁵ GYARMATI, G. (1992): "Reflexiones teóricas y metodológicas en torno a la participación", Estudios Sociales, Nº 73

²⁶ OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

- **Información:** la población tiene derecho a ser informada sobre los asuntos públicos, de lo contrario, no podría comprometerse efectivamente si no conoce sobre el tejido público de su comunidad local, regional o nacional.
- **Consulta:** es el derecho a ser consultados, todos aquellos que puedan resultar afectados –directa o indirectamente- por una decisión gubernamental.
- **Decisión:** es el derecho de participar en la formación final de la voluntad que determinará un curso de acción específico. Generalmente ese nivel de profundidad lo debería ejercer la autoridad, previa información y consulta a la ciudadanía afectada. Sin embargo, para decisiones de mayor magnitud, es conveniente que el gran decidor sea la población.
- **Control:** es el derecho de los ciudadanos a ejercer acciones de fiscalización social sobre sus autoridades y la gestión pública.
- **Ejecución:** como plenitud de la participación si es resultado de un proceso. Como pseudo-participación si es a causa de un manejo clientelar o funcional.

Existe una relación directa entre el presupuesto participativo y la participación ciudadana. Esta última es la base de los presupuestos participativos, y aquella que los vuelve identificables. Sin ella no podrían existir y no serían distintos de un presupuesto público o municipal

3.3.1. Participación Ciudadana

Sobre el concepto de participación ciudadana, Nuria Cunill²⁷ señala que “a pesar del discurso ampliamente favorecedor de la participación ciudadana, ésta no ha encontrado condiciones propicias para su ejercicio en los espacios gubernamentales, cuando se ha vinculado con la posibilidad de contribuir a su propia democratización. Por el contrario,

²⁷ Cunill, Nuria. La rearticulación de las relaciones Estado- sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. Revista del CLAD Reforma y Democracia N°4. 1995. Caracas, Venezuela.

podiera sustentarse más bien que las propias formas que se tienden a adoptar para la institucionalización de la participación de la sociedad civil en la esfera político estatal pueden ser explicativas de sus límites, habida cuenta que en vez de facilitar el incremento de la representación social, ellas pueden legitimar la propia corporativización del aparato estatal, limitando aún más su publicación.”

La hipótesis antes planteada por Nuria Cunill, se sustentaría en el supuesto de que la participación ciudadana constituye una potencialidad democratizadora, capaz de producir cambios en las asimetrías de la representación política y social. Sin embargo, también se puede admitir que los mecanismos de participación pueden asentar o aliviar las inequidades, generando condiciones para legitimar o problematizar, respectivamente, sobre el modelo de desarrollo que las implica.

Pedro Ortega (2012) señala en su libro " Sociedad, Estado y Agente Público" que "Para ser aplicable la participación, se parte por una organización y ordenamiento en que las personas entreguen el poder a otros con formas y alcances normados. Al recibir el poder lo ejercen en pro del conjunto y por tal, es indispensable tener una relación constante con ellos, lo que logra a través de mantenerlos informados y pedir opiniones cada vez que sea posible, de las decisiones que se toman, y darles un rol activo en su aplicación y en la evaluación de resultados"²⁸

La institucionalización de la participación ciudadana es relevante porque:

- Entrega los mecanismos normados para que los gobernados fiscalicen a los gobernantes
- Permite legitimar a los gobernantes, ya que es a través de estos mecanismos que se modifica o se mantiene el poder político.

²⁸ Orteja, Pedro; Ramos, Nelson; Sociedad, Estado y Agente público. Editorial Ataraxia, Chile. 2012. Pp. 86-87

3.3.2. Ley N°20.500 sobre Participación Ciudadana.

En Chile se ha institucionalizado la participación ciudadana a través de la Ley N°20.500²⁹ con el objeto de que la sociedad civil tenga la posibilidad de participar en organizaciones sociales que permitan un fortalecimiento de las relaciones entre gobernantes y gobernados, entregando mayor legitimidad al poder político.

La Ley N° 20.500 establece el derecho de las personas a participar en los distintos espacios de la gestión pública, acercando a los gobiernos locales y la administración central a la ciudadanía.³⁰

Los aspectos que regula esta Ley son concernientes a:

- Normas relativas al derecho de asociación.
- Registro de organizaciones de interés público.
- Fondo de fortalecimiento de las organizaciones de interés público.
- Participación ciudadana en la gestión pública.
- Fortalecimiento de la participación en el espacio local.
- Transparencia en el Estado.

La ley 20.500 asegura a las personas poder formar parte de los consejos comunales de la sociedad civil, también cada municipio contará con su propia ordenanza de participación ciudadana, donde las personas podrán saber las formas de participación del municipio. Los trámites se acortan, pues la ley 20.500 facilita la inscripción de asociaciones y fundaciones, pasando esta responsabilidad a las municipalidades. Las cuales cumplen el mismo procedimiento que Juntas de Vecinos u Organizaciones Funcionales.

Los Municipios deben enviar la información actualizada de las Organizaciones sin fines de lucro al Registro Civil cada 6 meses. Esto permitirá tener un registro nacional de todas las organizaciones existentes. Con la ley 20.500 estas organizaciones pueden asociarse, pudiendo formar Federaciones y Confederaciones de carácter provincial, regional o nacional sobre temas de interés general.

²⁹ LEY NÚM. 20.500, SOBRE ASOCIACIONES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

³⁰ Ley 20.500. <http://www.participacionciudadana.gob.cl/ley-20-500/> Consulta: 10 de Diciembre de 2014

Con esta Ley, el Estado reconoce el derecho de las personas a participar, pudiendo involucrarse en la gestión de las políticas públicas. Las personas podrán acceder a la información de un servicio de manera oportuna y de fácil acceso. También podrán participar de la Cuenta Pública Participativa que efectuará cada servicio y ministerio. En esta instancia se podrá opinar sobre lo presentado respecto de las políticas, planes, programas, acciones y ejecución presupuestaria.

Otra de las oportunidades para poder participar, será la consulta ciudadana. Donde las personas podrán opinar sobre los proyectos que se implementan en el Estado. Finalmente los representantes de las organizaciones, podrán participar en los Consejos de la Sociedad Civil. Las cuales son instancias consultivas que asesoran los ministerios y servicios, respecto de sus políticas. Todas estas medidas buscan que la sociedad y el Estado avancen de manera conjunta para hacer más eficiente, los mecanismos de vinculación y comunicación entre el Gobierno y las organizaciones sociales, que ayudan a fomentar una mejor Democracia. .

Cabe señalar también, que cada órgano de la Administración del Estado deberá poner en conocimiento público información relevante acerca de sus políticas, planes, programas, acciones y presupuestos, asegurando que ésta sea oportuna, completa y ampliamente accesible. Dicha información se publicará en medios electrónicos u otros (Art.71). Todos los órganos de la Administración del Estado, anualmente, darán cuenta pública participativa a la ciudadanía de la gestión de sus políticas, planes, programas, acciones y de su ejecución presupuestaria. Dicha cuenta deberá desarrollarse desconcentradamente, en la forma y plazos que fije la norma establecida en el artículo 70. (Art.72)

3.3.3. Instrumentos de participación ciudadana a nivel municipal

En el caso de la Municipalidad de Santiago estos son los instrumentos de participación ciudadana presentes en la vigente Ordenanza Municipal N°84 (Del año 2000) que trata sobre la participación ciudadana.

Los Instrumentos de la Participación Ciudadana son:

- I. Cabildos Abiertos
- II. Plebiscitos Comunes
- III. Iniciativa Ciudadana
- IV. Consejo Económico y Social
- V. Consejos de Barrio y Consejos Sectoriales
- VI. Consulta vecinal
- VII. Audiencia pública
- VIII. Organizaciones Sociales y Comunitarias de la Comuna.
- IX. Quejas y Denuncias

En el año 2013 se presentaron una serie de modificaciones a la ordenanza N° 84, de acuerdo a lo estipulado por la reciente Ley 20.500 que regula y promueve la participación ciudadana. La ley determina que se deben hacer los cambios y modificaciones pertinentes a las ordenanzas municipales, de acuerdo a lo estipulado por la nueva ley.

En el caso del municipio de Santiago, esto no se realizó según lo dictado por la ley 20.500 que eran 180 días después de que se promulgara la nueva ley. Es por esto que en 2013 el municipio formó una comisión de trabajo que presentó importantes modificaciones a la Ordenanza vigente del año 2000.³¹

Entre estas modificaciones, se añaden a los presupuestos participativos como mecanismos de participación ciudadana. Finalmente a partir de ese mismo año, serían puestos en práctica.

Con las nuevas transformaciones a la Ordenanza Municipal N° 84. Los instrumentos de participación ciudadana que imparte la Municipalidad de Santiago son.

³¹ Ilustre Municipalidad de Santiago. Comisión Ordenanza N° 84 sobre Participación Ciudadana. Chile. Santiago. 2013

Instrumentos de Participación Ciudadana en la Comuna de Santiago, según la Ordenanza N° 84

Ordenanza N°84 Año 2000	Ordenanza N°84 Año 2014
I. Cabildos Abiertos	I. Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil
II. Plebiscitos Comunales	II. Cabildos
III. Iniciativa Ciudadana	III. Plebiscitos Comunales
IV. Consejo Económico y Social	IV. Iniciativa Ciudadana
V. Consejos de Barrio y Consejos Sectoriales	V. Mesas Barriales
VI. Consulta vecinal	VI. Presupuesto Participativo
VII. Audiencia pública	VII. Consulta Vecinal
VIII. Organizaciones Sociales y Comunitarias de la Comuna.	VIII. Audiencia Pública
IX. Quejas y Denuncias	IX. Fondos Concursables
	X. Sistema de comunicación e información a la comunidad
	XI. Diálogos ciudadanos
	XII. Portal Ciudadano
	XIII. Seguimiento Ciudadano del Plan de Acción Municipal
	XIV. Claustros de Educación
	XV. Consejos Escolares
	XVI. Consejos de Desarrollo Local de Salud
	XVII. Consejo Comunal de Seguridad

Cuadro N°8: Instrumentos de Participación Ciudadana en la Comuna de Santiago Años 2000-2014 (Fuente: Ordenanza N°84 de Participación Ciudadana, Municipalidad de Santiago)

3.4. Contexto Institucional Municipalidad de Santiago

La comuna de Santiago es parte del área metropolitana del Gran Santiago, Capital de Chile. Fue fundada el 12 de Febrero de 1541 por Pedro de Valdivia, con el nombre de Santiago de Nueva Extremadura.

La ciudad funcional del siglo XVI ya define geográficamente lo que es hasta hoy el corazón mismo de la metrópolis y del país. Se sitúa a los pies del cerro Santa Lucía entre definidos límites naturales, Río Mapocho y Cañada, con su centro político, administrativo y social en la Plaza de Armas. Este núcleo crece ordenadamente hacia el poniente, en un esquema que satisface sus necesidades por tres siglos.

La Constitución de la República de 1810, al designar a Santiago como su Capital y centro de funciones políticas y administrativas -junto con su apogeo económico- lo someten a un proceso de rápido crecimiento.

La comuna de Santiago como propiamente tal, se crea con el DFL N° 8582 del 28 de enero de 1928, que modificó a las antiguas provincias y departamentos, y el DFL N° 8583 que se encargó de transformar los límites de territorio de las comunas y subdelegaciones. Los actuales límites comunales, se determinaron en 1981 con el DFL N° 1- 3260 de 18 de marzo de 1981. Estos nuevos límites dieron paso a la formación de nuevas comunas como Recoleta, Estación Central e Independencia.

Alberga de modo concentrado e intenso las más relevantes actividades de gobierno, servicios, comercio, finanzas, cultura, recreación y turismo. Ello genera importantes economías de localización por concepto de oportunidades de comunicación, información y gestión, lo que hace muy atractivo situar nuevas actividades o mantener las existentes. También ofrece importantes ventajas para la localización habitacional, que cuenta con una excelente infraestructura y equipamiento urbano.

Su actual Alcaldesa es Carolina Tohá Morales, quien ejerce desde el año 2012 hasta la fecha.

Demografía

La comuna de Santiago posee una superficie de 23,20 km² y según los datos del censo del Instituto Nacional de Estadísticas (en adelante INE.) una población de 200.792 habitantes en el año 2002. Lo que representa el 4,3% de la población del Área

Metropolitana (ciudad de Santiago) y el 3,31% de la población de la Región Metropolitana. Estos se dividen en 99.155 hombres y 101.637 mujeres. La densidad es de 8654,83 habitantes/km². Esta comuna recibe diariamente una población usuaria de 1,8 millones de personas.³²

Estructura General de la Ilustre Municipalidad de Santiago

Según el artículo 6 del reglamento N° 476, la estructura funcional de la Municipalidad de Santiago está ordenada en cuatro niveles. La estructura organizacional se conformará con el gabinete de Alcaldía y las unidades que, organizadas por en los niveles funcionales, dependen directamente de la Alcaldesa. (Reglamento N° 476, Art. 6°, 2013)³³

- I. Nivel de Gestión y Coordinación
- II. Nivel de Asesoría y Control
- III. Nivel de Operación y Desarrollo
- IV. Nivel de Servicios Traspasados

Estos cuatro niveles estarán divididos en sus diversas direcciones municipales, que estarán a cargo de un director o directora que dependerá directamente de la Alcaldesa. (Art. 7°)

3.5. Funciones de la Municipalidad (Ley N° 18.695)³⁴

La Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, según su artículo 1° define a los municipios como la administración local de cada comuna o agrupación de comunas. Como corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna. Las municipalidades estarán constituidas por el alcalde, como máxima autoridad y por el concejo (Art.2°)

³² Municipalidad de Santiago, Demografía <http://www.municipalidaddesantiago.cl/categorias/home/la-comuna/demografia/verPagina/habitantes-2>; Consulta: 20 de Octubre de 2014

³³ Ilustre Municipalidad de Santiago, Reglamento N° 476 Sobre Estructura, Funciones y Coordinación Interna de la Municipalidad de Santiago. Agosto 2013

³⁴ LEY N° 18.695, ORGANICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693> Consulta: 24 de Octubre de 2014

Le corresponde a las municipalidades, en el ámbito de su territorio, las siguientes funciones: (Art.3°)

- Elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales.
- La planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes.
- Promoción del desarrollo de la comunidad
- 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
- El aseo y ornato de la Comuna.

Además según el artículo 4° las municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o en conjunto con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con:

- La educación y la cultura
- La salud pública y la protección del medio ambiente
- La asistencia social y jurídica
- La capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo
- El turismo, el deporte y la recreación
- La urbanización y la vialidad urbana y rural
- La construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias

- El transporte y tránsito públicos
- La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes
- El apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 101 de la Constitución Política
- La promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres
- El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

Los municipios tendrán diversas atribuciones, que serán esenciales para el cumplimiento de sus funciones. Entre ellas está ejecutar el plan comunal de desarrollo (PLADECO), elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal. También les corresponde administrar los bienes municipales y nacionales de uso público, dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular, adquirir y enajenar, bienes muebles e inmuebles, establecer derechos por los servicios que presten y de los permisos y concesiones que el municipio otorgue. (Art. 5°)

Además les corresponde otorgar subvenciones y aportes para fines específicos a personas de carácter público o privado, que no tengan fines de lucro, como también constituir corporaciones o fundaciones de derecho privados, destinadas a la promoción y difusión del arte y la cultura. Establecer territorios denominados unidades vecinales, con el objetivo de promover la participación ciudadana, son algunas de las funciones más importantes que los municipios desempeñan.

3.6. Presupuestos Participativos en la comuna de Santiago

En el caso de los presupuestos participativos y todos los instrumentos de participación ciudadana que promueven el municipio, es el Departamento de Desarrollo de Comunitario y específicamente la subdirección de Participación Ciudadana, la encargada de la formulación y discusión de los presupuestos participativos.

Los presupuestos participativos son una herramienta para fortalecer la participación ciudadana en forma sostenida y sustentable. El objetivo es destinar un monto de recursos municipales de inversión para el mejoramiento de la comuna o de un sector de ésta, permitiendo el acceso de la comunidad en la toma de decisiones respecto de la inversión de dichos recursos.³⁵

La comunidad podrá votar entre varios proyectos y se ejecutaran los proyectos que hayan obtenido la más alta votación.

Los presupuestos participativos pueden tener carácter comunal, en caso de que se convoque a todos/as los/as residentes de la comuna a participar, o sectorial, en caso de que la inversión sea acotada a una o más unidades de intervención territorial.

Las personas habilitadas para participar en la votación de los presupuestos participativos serán definidas por la municipalidad, determinando ésta el mínimo de edad y la condición ciudadana –de residente o usuario/a- que se estipulen como requisitos de participación en este proceso.

El municipio ha definido 26 unidades de intervención territorial, para la gestión municipal en la comuna. Estos a su vez se clasifican en 3 tipos de áreas de intervención los cuales son:³⁶

- A. Inversión en territorio basada en Rol Metropolitano
- B. Inversión integral basada en Revertir Deterioro
- C. Inversión en personas basada en Equidad Social

Sobre la definición de los proyectos estos se realizan luego del trabajo en conjunto entre el municipio y las juntas de vecinos, las que se ven reflejadas en los cabildos comunales. Las cuales son instancias donde los vecinos:

- Comunican sus aspiraciones, problemáticas y propuestas acerca del barrio o sector donde viven
- Definen prioridades de desarrollo a partir de las necesidades y aspectos positivos identificados por la comunidad
- Establecen una imagen objetivo y metas que oriente el desarrollo de la comuna.

³⁵ Ilustre Municipalidad de Santiago. Comisión Modificación Ordenanza N° 84 sobre Participación Ciudadana. Chile. Capítulo VI Presupuestos Participativos. Santiago. 2013

³⁶ SECPLAN – DIDECO; PLANIFICACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EL CASO DE LA COMUNA DE SANTIAGO, Año 2013

Al formar alianzas el municipio con las juntas de vecinos, se conforman las mesas barriales. Instancias donde se busca mejorar las condiciones de vida de los 26 territorios de la comuna. En las mesas barriales es donde se instauran las problemáticas que posteriormente serán transformadas en los proyectos que conforman los presupuestos participativos.

Los presupuestos participativos en Santiago, se llevarán a cabo siguiendo los siguientes pasos y respetando las siguientes etapas.



*Cuadro N°9: Elaboración de los Presupuestos Participativos en la Comuna de Santiago
(Fuente: Ordenanza N° 84, Municipalidad de Santiago)*

I. Decisión Política

Definición por parte del municipio, a través de iniciativa del Alcalde del monto a ser destinado a invertir a través de la modalidad de presupuestos participativos y definición del o los sectores a realizar este proceso.

II. Preparación Metodológica y Trabajo en Terreno.

Elaboración de los proyectos de manera conjunta entre el equipo municipal (quienes aportarán el criterio de la factibilidad técnica y presupuestaria) y los propios vecinos/as – quienes aportarán el criterio de la priorización, localización de los mismos a partir de las discusiones sostenidas y el trabajo realizado en las mesas barriales, caminatas participativas y otras instancias de encuentro entre actores municipales y vecinos del sector.

III. Publicación y difusión de los proyectos

Publicación y difusión de los proyectos a ser votados, en todos los medios de comunicación con que el municipio cuente, informando claramente en qué consiste cada proyecto y en qué fechas y lugares serán llevadas a cabo, tanto la votación, como la ejecución de los mismos.

IV. Votación

Votación por parte de los/as vecinos/as convocados, en las modalidades que sean dispuestas para ello, las que podrán ser mediante votación presencial y/o votación electrónica. La definición de los lugares, días y horarios de la votación serán realizados por el municipio. La ratificación, corresponde a la elección por parte de la comunidad de los proyectos a financiar. Se financiarán los proyectos con más alta votación por la comunidad.

V. Publicación de los resultados

Publicación de los resultados de la votación en todos los medios de comunicación con los que cuenta el municipio, en especial en su portal electrónico.

4. ANALISIS DE LA INFORMACIÓN RECOPIADA

Según los datos recabados en la cuenta pública del año 2013, que fue realizada por el Municipio de Santiago. Se destinó una cantidad cercana a los \$ 500 millones de pesos para inversión en el programa de presupuestos participativos. Este monto se dividió en tres barrios. Los cuales son el Barrio Balmaceda, San Eugenio y Santa Elena. A cada barrio se le asignó un monto similar, correspondiente a \$ 160 millones de pesos.³⁷

Estos recursos asignados por el municipio, fueron invertidos en luminarias peatonales y viales, reparación y mejoramiento de calzadas, veredas y bajadas universales, jardines en vereda, juegos Infantiles y máquinas de ejercicios

	Presupuesto Participativo 2013	Presupuesto Participativo 2014
Montos Asignados	Aprox. \$500 millones de pesos	\$600 millones de pesos
N° de Barrios Beneficiados	3 Barrios (Balmaceda, San Eugenio y Santa Elena)	4 Barrios (Balmaceda, Viel, San Vicente y Panamá)
Montos Asignados por cada Barrio	\$160 millones por cada Barrio	\$150 millones por cada Barrio
Tipos de Proyectos Financiados	<ul style="list-style-type: none"> ○ Luminarias peatonales ○ Luminarias viales ○ Reparación y mejoramiento de calzadas 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Jardines en veredas ○ Reparación de veredas ○ Mejoramiento de áreas verdes ○ Luminarias peatonales ○ Reparación de

³⁷ Municipalidad de Santiago; Barrios decidieron proyectos por casi \$500 millones de pesos en consultas vecinales. Prensa <http://www.municipalidaddesantiago.cl/prensas/ver/barrios-decidieron-proyectos-por-casi-500-millones-de-pesos-en-consultas-vecinales> Consulta: 17 de diciembre de 2014

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Veredas y bajadas universales ○ Jardines en vereda ○ Juegos Infantiles y máquinas de ejercicios 	<ul style="list-style-type: none"> ○ calzadas ○ Juegos infantiles ○ Demarcación y Seguridad Vial
Participación de los Vecinos (Cantidad de Votos)	Más de 1000 votos	5904 votos
Presupuesto Municipal Anual	\$122.083.208.000	\$121.442.461.000
Porcentaje del Presupuesto Participativo respecto del Presupuesto Municipal	0,40%	0,49%

Cuadro N°10: Cuadro Comparativo entre los Presupuestos Participativos de la Comuna de Santiago de los Años 2013-2014 (Fuente: Elaboración Propia con datos de la Municipalidad de Santiago³⁸)

Luego del plan piloto de implementación en 2013. En la cual votaron cerca de 1000 vecinos (porcentaje %). para definir la asignación de recursos de los proyectos definidos por el trabajo en conjunto del municipio y las juntas de vecinos. Los presupuestos participativos para el año 2014, tuvieron como elegidos a los barrios Balmaceda, Viel, San Vicente y Panamá. Los cuales podrán votar en modalidad presencial u online entre los días 11 al 14 de Diciembre del año 2014. Entre los proyectos a ser votados se encuentran.³⁹

- Jardines en veredas
- Reparación de veredas
- Mejoramiento de áreas verdes
- Luminarias peatonales
- Reparación de calzadas
- Juegos infantiles
- Demarcación y Seguridad Vial

³⁸ Ilustre Municipalidad de Santiago, Cuenta Pública Municipalidad de Santiago año 2013; Presupuestos Participativos 2013

³⁹ Resultados Presupuestos Participativos 2014; Diciembre 2014, Santiago Chile; Consulta 15 de Diciembre de 2014. <http://serviciosweb.munistgo.cl/resultadospresparticipativos/>

Para el presente año 2014, la cifra destinada a esta técnica de distribución de recursos es de 600 millones de pesos, que se distribuirán en partes iguales en 4 barrios. Recibiendo cada uno 150 millones para cada barrio, que serán destinados a financiar los proyectos al igual que el año 2013. Se hace presente que para efectos de decidir los proyectos a financiar, participaron con su voto 6000 vecinos de la comuna de Santiago. Los barrios beneficiados son Balmaceda, Panamá, San Vicente y Viel

Finalmente los proyectos adjudicados para cada barrio fueron:

- Barrio Balmaceda: con un 37,23% fue elegida la alternativa 3 esta consiste en: Mejoramiento de iluminación peatona, Jardines en veredas, Demarcación vial (cruces y soleras) por un monto de \$150 millones.
- Barrio Panamá: La alternativa 3 fue la escogida con un 39,05%. Entre los proyectos elegidos destacan: Mejoramiento de iluminación peatonal, Jardines en veredas (incluye césped y maicillo), Reubicación semáforo peatonal, Habilitación bajadas universales en cruces peatonales, Reparación de calzadas y veredas rotas. Todo esto por un monto de \$150 millones
- Barrio San Vicente: También la escogida fue la alternativa 3 con un 50,99%. Su área de inversión abarca desde Mejoramiento de iluminación peatonal, Demarcación vial (cruces y soleras), Mejoramiento de los jardines Basílica Perpetuo Socorro, Reparación de veredas y calzadas rotas. Monto Asignado: \$150 millones.
- Barrio Viel: Salió escogida la alternativa 4, con un 48,78% de los votos. Los proyectos de inversión van desde Reparación de veredas y calzadas rotas, Jardines en veredas (Incluye césped y maicillo), mejoramiento de iluminación peatonal, y construcción de lomo de toro. El monto asignado fue de \$150 millones.

Los proyectos fueron elegidos a través de una caminata participativa, entre las vecinas y vecinos junto a la Alcaldesa y los funcionarios y funcionarias municipales. Los cuales definieron en terreno la ubicación de tales proyectos. Luego el municipio estudió la factibilidad de tales propuestas y elaboró un listado de soluciones, entre las cuales se podrán escoger en la consulta del presupuesto participativo.

Luego de las votaciones y la publicación de los resultados. La alcaldesa Carolina Tohá destacó que *“la participación de la comunidad ha sido muy importante. Si el año pasado fueron entre 300 o 400 personas que votaron por barrio, en esta oportunidad se superaron*

las mil por cada uno. Con esto, los vecinos están decidiendo directamente proyectos que impactan su calidad de vida. Además, hemos priorizado barrios que han tenido históricamente menos inversión municipal. Es una política de participación ciudadana, pero también de equidad social, para que estos sectores más postergados tengan el estándar de calidad de vida que sus comunidades se merecen”.

El Municipio de Santiago tuvo para el año 2013 un presupuesto de \$122.083.208.000 (ciento veinte y dos mil ochenta y tres millones doscientos ocho mil pesos). Para el año 2014 el presupuesto alcanza la suma de \$121.442.461.000 (ciento veinte y un mil cuatrocientos cuarenta y dos millones cuatrocientos sesenta y un mil pesos).

Los presupuestos Participativos en Santiago están integrados en el presupuesto municipal. Específicamente pertenece a las iniciativas de inversión externas. En 2013 estas ascendieron a la suma de \$ 22.827.303.000 (veinte y dos mil ochocientos veinte y siete millones trescientos tres mil pesos) En esta cifra están incluidos los recursos asignados a los presupuestos participativos. Se deja constancia que no existe información con más detalle respecto a este ítem.

Con los datos recopilados del cuadro número 10, si bien la cantidad de recursos que se invierte en la comuna de Santiago para los presupuestos participativos es significativa en comparación a otras comunas cuyo presupuesto alcanza cifras muy por debajo de las de Santiago. Esta asignación alcanza para el año 2013 un 0,4 del presupuesto municipal total y un 0,49% el año 2014 (\$500 millones en 2013 y \$600 millones en 2014). Se hace presente que la Municipalidad de Santiago es una de las 345 existentes, que cuentan con recursos por sobre los 120.000 millones para su presupuesto anual. Por debajo del presupuesto de la comuna de Las Condes.

Se puede añadir también, que se aumentaron el número de barrios beneficiados por este instrumento. Pero solo un barrio de la edición del año anterior se repite. El barrio Balmaceda, el cual a pesar de los arreglos que pudo lograr con los presupuestos del 2013, sigue contando con problemas que para el municipio, son de mayor importancia y prioridad que el de otros barrios. A pesar de aumentar los recursos para 2014, al ser más barrios los participantes, el monto asignado por barrio es menor al del año pasado (\$160 millones durante 2013 frente a \$150 millones en 2014). En ambas ediciones de los presupuestos, se repiten los mismos proyectos a ser votados. Estos abarcan la reparación de calzadas, luminarias, juegos infantiles, jardines en veredas, etc. Si bien son proyectos

importantes para mejorar cosas cotidianas de la vida de los vecinos, estos no dejan de ser proyectos de pequeña escala.

En el caso de Chile, la tendencia ha sido la materialización de proyectos comunitarios de alcance e impacto barrial principalmente; cierres de multicancha, pavimentación de espacios comunes, construcción de veredas, equipamiento para postas de salud y colegios, equipamiento para clubes deportivos y grupos culturales están entre los más demandados. También existen casos de priorización y ejecución de proyectos “distintos” a los tradicionales como la construcción y mantención espacios religiosos.

A pesar de esto, los presupuestos participativos no se limitan únicamente a proyectos de este alcance o impacto. Cualquier tipo de iniciativa puede ser objeto de un proceso de Presupuestos Participativos. Esto solo va a depender de las orientaciones, normas y recursos disponibles por el municipio.

Respecto a la participación de los vecinos en el proceso de los presupuestos participativos, ha existido una notable mejora respecto al primer piloto y a su segunda edición. En el año 2013 votaron poco más de 1000 vecinos. En cambio en el año 2014, participaron cerca de 6000 vecinos, lo cual es un dato importante, pues muestra que los vecinos están mucho más informados sobre los instrumentos de participación ciudadana. Otro dato importante, es que en muchas comunas que implementan los P.P, se permite votar a menores de edad, que sean mayores de 14 años. Lo que permite que el padrón electoral sea mucho mayor que en otro tipo de instancias. Como por ejemplo en una elección Municipal, Parlamentaria o Presidencial.

Sin embargo, a pesar del importante crecimiento en el ámbito de la participación de los vecinos de Santiago, las cifras están lejos incluso de llegar a un 10% respecto del total del padrón electoral de la comuna. Esto se puede explicar en parte, a raíz de que los presupuestos no benefician a toda la comuna, sino que están centrados en barrios específicos.

Podemos inferir que al ser todavía un proyecto piloto, y que solo lleva solo 2 años de implementación, todavía tiene mucho margen de mejora. Es de esperar que en los próximos presupuestos participativos se aumenten el número de barrios, los recursos asignados para cada uno de ellos, así como también la escala de los proyectos, que están en discusión. Además no se puede olvidar, que el Municipio de Santiago cuenta con un

importante número de instrumentos de participación ciudadana, que están activos desde la modificación de la Ordenanza N° 84, y que no se limitan únicamente a la implementación, control y evaluación de los presupuestos participativos.

Entre las ventajas de la implementación de los presupuestos participativos podemos encontrar⁴⁰

- Mejora la eficiencia de la inversión y del gasto público
- Genera mayores niveles de transparencia en la gestión comunal
- Establece puentes de mayor confianza entre gobierno local y ciudadanía
- Posibilita la priorización de inversiones con altos estándares de legitimidad
- Contribuye a generar y fortalecer una “cultura democrática” en las personas
- Demanda y exige mayores grados de responsabilidad a los actores políticos y a los funcionarios públicos.

En el cuadro siguiente se muestra la relación de recursos destinados a los presupuestos participativos, porcentaje del presupuesto municipal. Cantidad de población clasificada en urbana y rural, población en condición de pobreza y el porcentaje de participación ciudadana a través del mecanismo del voto.

Municipio	Valor de los recursos deliberados (en Miles de Pesos)	Porcentaje en relación al Presupuesto Municipal total	Porcentaje de población urbana y rural (Datos del INE.)	Porcentaje de población en condición de Pobreza (Según encuesta CASEN)	Porcentaje de Participación de la ciudadanía
LA SERENA (2013)	300.000	0,74%	Urbana: 91,5% Rural: 8,5%	14%	14.000 Votos 8,6%
SAN ANTONIO (2014)	380.000	2,6%	Urbana: 95.3% Rural: 4,7%	19%	21.000 votos 28,03%

40 Foro Chileno sobre Presupuestos Participativos; Preguntas Frecuentes. Consulta; 5 de Diciembre de 2014 http://www.presupuestoparticipativo.cl/FORO/?page_id=260

SANTIAGO (2014)	600.000	0,49%	Urbana: 100%	6%	6000 votos 4,7%
PUDAHUEL	750.000	1,5%	Urbana: 100%	11%	6749 votos 3,3%
RANCAGUA (2012)	200.000	0,7%	Urbana: 95,5% Rural: 4,5%	9%	7500 votos 4,1%
SAN PEDRO DE LA PAZ (2013)	150.000	0,98%	Urbana: 99,65% Rural: 0,35%	19%	13.000 votos 18%
LAUTARO (2013)	35.000	0,7%	Urbana: 66,8% Rural: 33,2%	29%	7000 votos 26,8%
PURRANQUE (2012)	42.000	1,3%	Urbana: 22,2% Rural: 77,8%	22%	-
PUERTO MONTT (2012)	170.000	0,6%	Urbana: 86,8% Rural: 13,2%	15%	7000 votos 4%

*Cuadro N°11: Dimensión Financiera y Demográfica Presupuestos Participativos en Chile años 2012-2014
(elaboración propia; fuente: SINIM. Sistema Nacional de Información Municipal)*

Respecto a la información del cuadro número 11, Además el cuadro recopila información oficial del sistema nacional de información municipal (SINIM) que dan cuenta de los recursos, porcentaje de ruralidad y CASEN con el índice de pobreza, además de datos sobre la participación ciudadana de diversos sitios web comunales. Ahora bien al hacer una comparación con los datos del 2011 utilizados en el estudio del autor Egon Montecinos. (Cuadro N°12) Se puede verificar que los Municipios de La Serena y San Antonio han tenido un aumento importante en la asignación de recursos asignados a presupuestos participativos, y en el caso de Rancagua, estos no se ha implementado desde el año 2012. Y en el caso de Puerto Montt en cambio, existen presupuestos participativos juveniles e incluso de Salud. Ambos proyectos con fondos fuera de los ya asignados a los presupuestos participativos comunales.

Por otra parte las comunas de la Región Metropolitana, Santiago y Pudahuel, tienen los mayores montos asignados. (\$600 y \$750 millones en los últimos 2 años). Se da la particularidad de que ambas tienen una población 100% urbana y los menores porcentajes de población en condición de pobreza. Para el caso de Santiago, es la que tiene la menor proporción de recursos asignados, respecto del presupuesto municipal anual. Pudahuel en cambio está sobre la media de esta lista (Porcentaje promedio).

Las comunas con mayores índices de pobreza son también comunas con un importante porcentaje de población rural. Aun así proporcionalmente los montos asignados para presupuestos participativos están en la media. En cambio es importante señalar que las grandes ciudades de esta lista y que también son capitales regionales, como son los municipios de La Serena, Rancagua, Puerto Montt y Santiago, el porcentaje de recursos asignados respecto del presupuesto no supera del 0,7%.

Municipio	Valor de los recursos deliberados (en miles de pesos)	Porcentaje en relación al presupuesto municipal total	Porcentaje en relación a la inversión municipal con ingresos propios	Presupuesto municipal específico para el funcionamiento del presupuesto participativo	Discusión de políticas tributarias
Rancagua	200.000	1,15%	32,23%	Equipo, funcionamiento, divulgación.	No
Talca	150.000	1,17%	22%	Equipo, funcionamiento, divulgación capacitación.	No
Puerto Montt	160.000	0,74%	13,7%	Equipo y funcionamiento.	No
La Pintana	60.000	1,15%	5,7%	Equipo y funcionamiento.	No
Cerro Navia	300.000	3,08%	17,8%	Equipo y funcionamiento.	No
San Antonio	250.000	3,23%	84%	Equipo, funcionamiento, divulgación.	No
San Joaquín	130.000	1,67%	35%	Equipo, funcionamiento, divulgación, capacitación.	No
Buín	150.000	3,33%	39,61%	Equipo, funcionamiento, divulgación capacitación.	No
Lautaro	40.000	1,35%	10%	Equipo, funcionamiento, divulgación capacitación.	No
Illapel	No destina	S/I	S/I	Cubre costos de equipo municipal.	No
Purranque	11.000	0,73%	37%	Equipo y funcionamiento.	No
Negrete	60.000	4,83%	46%	Equipo, funcionamiento, divulgación.	No
Freirina	50.000	5,07%	24,9%	Equipo, funcionamiento, divulgación.	No

Cuadro N° 12: Dimensión Financiera del presupuesto participativo en Chile (Fuente: Egon Montecinos; Año 2011)

Presupuestos Participativos. El caso de la ciudad de Porto Alegre

Durante el periodo de 15 años desde implementación de los presupuestos participativos en Porto Alegre, los resultados logrados fueron notables, y demuestran la importancia de los presupuestos participativos en el desarrollo de una ciudad o comuna. Estos son algunos de los logros más concretos.



Cuadro N° 13: Presupuesto Participativos en Porto Alegre. Ámbitos de Intervención (elaboración propia)

En vivienda, fue posible ampliar el promedio de las unidades producidas localmente, de 493 por año en el periodo 1973-1988, a 1000 unidades por año en el periodo correspondiente a 1989 a 2003. Esto permitió, por primera vez a Porto Alegre, a contener la expansión del déficit habitacional

En el ámbito de la construcción vial. Específicamente es lo que refiere a la pavimentación, fue posible reducir el déficit existente, de 690 Km en el año 1988, a 390 Km en 2003,

mejorando de manera importante el acceso al transporte y los equipamientos públicos de las áreas más carentes de Porto Alegre.

En materia del acceso a los servicios de agua y al saneamiento básico, se pudo ampliar el porcentaje de hogares atendidos con agua tratada, de 94,7% en el año 1989 a un 99,5% en 2002; habiéndose incrementado el porcentaje atendido por red de alcantarillado de 46% en 1989, un 84% en 2002, elevándose también el porcentaje de aguas sucias tratadas de 2% en 1989 a 27,5%

En el ámbito de la educación, fue posible ampliar el número de escuelas públicas municipales, de 29 en el año 1988, a 92 en el año 2003, lo que permitió elevar el número de los alumnos matriculados en estas escuelas y pasar de un número de 17.862 en el año 1989 a 55.741 alumnos en el año 2002. También se amplió la cantidad de servicios educativos ofrecidos. Entre los cuales se incluye la alfabetización de adultos, la educación de jóvenes y adultos, integrada al sistema de enseñanza básica. Además, a través del presupuesto participativo se crea el Programa Convenio Guarderías, el cual anteriormente era inexistente, y que a día de hoy alcanza a 126 guarderías, atendiendo a unos 10.000 niños

En el área de la salud, si bien solo desde el año 2000 figura como una de las 3 primeras prioridades del presupuesto participativo. La alcaldía compromete hoy cerca del 18% de los gastos de la administración centralizada, frente a menos de un 10% durante la década de los años 80.

Finalmente en materia de asistencia social, esta solo fue incluida entre los temas prioritarios de las regiones en el presupuesto participativo a partir del año 1997. Entre las numerosas actividades que actualmente se desarrollan, se contempla a personas con necesidades especiales, niños y adolescentes en riesgo social, moradores de la calle, víctimas de violencia, ancianos en abandono, familias con problemas económicos y otras situaciones.

Si comparamos los modelos de elaboración e implementación de los presupuestos participativos en Chile, con el implementado en Brasil, podemos encontrar ciertas similitudes y diferencias

Cuadro Comparativo Modelos Chileno y brasileño

Etapas Presupuesto Participativo Brasil	Etapas Presupuesto Participativo en Chile	Etapas Presupuesto Participativo Municipalidad de Santiago
Reuniones Preparatorias	Decisión Política y Traducción Técnica	Decisión Política
Rodada única	Preparación Metodológica	Preparación Metodológica y Trabajo en terreno
Reuniones de Distrito	Trabajo en Terreno	Publicación y difusión del Proyecto
Asamblea Municipal	Ejecución y Acompañamiento de Proyectos	Votación
Análisis de las Demandas	Control Social y Retroalimentación del Programa	Publicación
Votación Matriz Presupuestaria	Evaluación Participativa del Ciclo Presupuestos Participativos	
Detalle del Plan de Inversión		
Discusiones		
Votaciones		

Cuadro N° 14: Comparación de los modelos de elaboración de Presupuestos Participativos en Chile y Brasil (elaboración propia)

Pudiendo analizar los 3 modelos de elaboración de presupuestos participativos, tanto en Brasil, Chile, y el caso específico de la municipalidad de Santiago, se puede inferir que los 3 modelos tienen un inicio similar, con decisión de propuesta del gobierno local, en la figura del Alcalde, para designar fondos para la implementación de presupuestos participativos.

La preparación metodológica, también es similar, con sus distintos nombres de etapas y de los organismos que trabajan en ella. Uno de las primeras diferencias que pueden notarse en esta etapa, es que en Brasil, existen representantes que son elegidos por las asambleas, los que consensuan y deliberan por los proyectos a financiar. En cambio en Chile, sin bien esto también existe y se ha aplicado en comunas como Cerro Navia y San Joaquín. El mecanismo del voto universal es el medio por excelencia para deliberar proyectos que serán ejecutados en las municipalidades chilenas.

El modelo de elaboración de la municipalidad de Santiago, es un poco más simple, pero sigue el mismo desarrollo que el modelo brasileño y el chileno. Esto puede ser explicado, a raíz de que el municipio solo lleva 2 años implementando este instrumento, y solo el año pasado quedo instaurado en su ordenanza municipal.

Las asambleas municipales en Brasil, también se aplican en los municipios chilenos. Existen en Chile las asambleas de trabajo, los cabildos comunales, las mesas barriales. Las cuales son diversas instancias donde los vecinos pueden exponer sus problemas y definir cuáles son las prioridades.

Finalmente los procesos de votación si bien en general son distintos, en Chile también se aplican solo en algunas comunas minoritariamente.

Otra de las diferencias es el proceso de control y evaluación, el cual es un proceso paralelo del proceso de elaboración en el caso brasileño y que queda reflejado en la rendición de cuentas que hace el alcalde al principio del de cada ciclo presupuestario. En el caso de Chile, esta etapa forma parte del ciclo básico, y es la municipalidad y la comunidad sus encargados.

5. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES

Con los datos recopilados durante esta investigación, se determina que los presupuestos participativos tuvieron su inicio en Brasil, específicamente en la ciudad de Porto Alegre a fines de los años 80, a raíz de diversos movimientos sociales. Este instrumento todavía sigue vigente y se ha instaurado a un número importante de municipalidades brasileñas.

En el caso de los presupuestos participativos en Brasil, estos tienen muchos años implementándose, y responden a otro tipo de realidad económica, cultural, social, política que tiene y vive un país como Brasil. Al punto que en este país se llega a discutir como presupuestos participativos, el 100% del presupuesto municipal anual. Lo que nos refleja el grado de importancia de este mecanismo de participación en Brasil, y el éxito que los ha caracterizado.

Es muy difícil comparar los modelos de presupuestos participativos de Brasil, con el caso de Santiago e incluso es difícil de comparar con cualquier caso en Chile. En primer lugar como ya se ha nombrado, son dos naciones con culturas, economías, sociedades y un ámbito político distinto. En otras palabras son 2 realidades diferentes, pero que comparten la idea de los presupuestos participativos como instrumento de participación ciudadana. En el caso de Brasil, los proyectos aprobados en los Presupuestos Participativos, abarcan a toda la ciudadanía. En cambio en el caso chileno, todavía se limitan mayoritariamente a proyectos con un impacto barrial.

Sin embargo, los presupuestos participativos pueden abarcar todo tipo de materias, como en el caso de Brasil. Desde el mejoramiento de las condiciones de Vivienda, construcción vial, servicios básicos, salud, asistencias social y educación.

En el caso de la comuna de Santiago, los presupuestos participativos están todavía en una etapa piloto. El municipio de Santiago se divide en unidades de Intervención territorial (26 territorios). Hasta la presente fecha, solo 6 territorios o barrios han tenido la oportunidad de ser seleccionados para utilizar el mecanismo de presupuestos participativos. Estos están clasificados para el municipio como territorios de inversión en personas basada en equidad social. Lo cual significa que son barrios que han tenido una menor inversión respecto a otros existentes en la comuna. Por lo cual los presupuestos participativos han representado una oportunidad de equiparar la desigualdad de recursos entre algunos barrios de Santiago.

Si bien los tipos de proyectos que son financiados por este tipo de instrumentos es de impacto barrial, el municipio espera seguir evolucionando en la práctica de estos instrumentos y poder a futuro abarcar mayores sectores de la comuna, aumentar la participación y los recursos. Sobre los proyectos es difícil cambiar en el corto plazo, pues el municipio de Santiago posee en su ordenanza 17 instrumentos de participación ciudadana, y existen múltiples inversiones para la mejora de diversos barrios de la comuna. Proyectos que la comuna con el 2° mayor presupuesto municipal de la nación, puede financiar.

En lo que respecta a su elaboración, ambos modelos siguen un mismo curso. Con diferentes nombres en sus etapas, pero el proceso en si es el mismo. En el brasileño, las etapas de control y evaluación forman parte de un proceso alternativo que se encuentra fuera del proceso de elaboración del presupuesto participativo.

El auge de los presupuestos participativos y de otros instrumentos de participación ciudadana en Chile, han venido de la mano de la implementación de la Ley 20.500 que regula la participación de toda la ciudadanía, y le da las herramientas necesarias para poder empoderarse, ser parte de la gestión pública y de las decisiones que se tomaran sobre proyectos que pueden mejorar la calidad de sus barrios y sus vidas. La ley obliga a modificar las ordenanzas de participación ciudadana. Con el fin de a incentivar y utilizar diversos mecanismos de participación. Entre estos instrumentos están integrados los presupuestos participativos, que aportan directamente a consolidar el concepto de democracia, pues la participación y la democracia tienen una estrecha relación, ya que no puede existir la una sin la otra, pues ambas se complementan.

Si bien los Alcaldes no están obligados a implementar estos instrumentos. Está la iniciativa de estudio de varios municipios de implementar planes piloto como estudio, para medir el éxito de los presupuestos participativos, como fue en el caso de Santiago.

Es de esperar que a futuro, los presupuestos participativos sigan siendo implementados y se instauren como un instrumento permanente de participación ciudadana, en muchas más comunas a futuro. El objetivo es lograr una evolución que a largo plazo, permita a estos proyectos, influir y beneficiar de manera tan positiva a la ciudadanía, como en el caso de Porto Alegre y otras ciudades brasileñas.

BIBLIOGRAFIA

Abalos, J. S. (2006). *Manual Operativo para la implementación de los Presupuestos Participativos*. Santiago Chile: Foro Chileno de Presupuestos Participativos .

Bascuñán, Y. (s.f.). *Clasificador Presupuestario y Plan de Cuentas ¿Qué son? ¿Para qué sirven?* Santiago: Contraloría General de la República.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile; Ley 20500 Sobre asociaciones y participación ciudadana. (11 de Febrero de 2011). Recuperado el 9 de Diciembre de 2014, de <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143&idVersion=2011-02-16&r=1>

Cabannes, Y. (2004). *Presupuestos Participativos: Marco conceptual y análisis de su contribución a la gobernanza urbana ya los objetivos de desarrollo del milenio*". Quito Ecuador.

Cabannes, Y. (2005). *Documento Base: "Presupuesto Participativo y Finanzas Locales"*. Porto Alegre Brasil.

Castañeda, R. E. (s.f.). *Origen y Evolución del Presupuesto*. Obtenido de Universidad Pedro de Gante: <http://www.uar.edu.mx/ensayo/1484-origen-y-evoluciones-del-presupuesto.html>

CEPAL. (Octubre 2009). *Presupuestos Participativos, Políticas y Familias*. Santiago de Chile.

Constitución Política de la República de Chile Capítulo IV. (1980). Recuperado el 17 de Diciembre de 2014

Cunill, N. (1995). *La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos*. Caracas, Venezuela: Revista del CLAD Reforma y Democracia N°4 .

Derecho Municipal; Recursos propios Municipales. (s.f.). Recuperado el 29 de Noviembre de 2014, de <http://www.derechomunicipal.cl/recursos-propios-municipales>

Foro Chileno sobre Presupuestos Participativos: Preguntas Frecuentes. (s.f.). Recuperado el 5 de Diciembre de 2014, de http://www.presupuestoparticipativo.cl/FORO/?page_id=260

G.Gyamarti. (1992). *Reflexiones teóricas y metodológicas en torno a la participación*. . Estudios Sociales N° 73.

Ley Chile; Ley N° 18695, Organica Constitucional de Municipalidades . (s.f.). Recuperado el 24 de Octubre de 2014, de <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693>

Montecinos, E. (2009). *El Presupuesto Participativo en América Latina ¿complemento o subordinación a la democracia representativa?* Caracas: Revista del CLAD Reforma y Democracia N°44.

- Montecinos, E. (2011). *Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿Complemento o subordinación a las instituciones representativas locales?* Santiago: Revista Ciencia Política Vol 31 N° 1.
- Montoya, P. (s.f.). *Contraloría General de la República; El Presupuesto Municipal*. Recuperado el 16 de Diciembre de 2014, de http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/portalCGR/Contenidos/Html/presentaciones_seminario/Seminario_Municipal.pdf
- Mujica, P. (2011). *LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN RELACION CON LA GESTION PUBLICA*. Isla de Maipo Chile: Corporación Participa.
- Pachamac, G. (s.f.). *Módulo de Presupuesto Participativo*. Lima; Perú: Proyecto de Fortalecimiento de ONG's Perú.
- Participación Ciudadana; Ley N° 20500* . (s.f.). Recuperado el 10 de Diciembre de 2014, de <http://www.participacionciudadana.gob.cl/ley-20-500/>
- Pedro Ortega, N. R. (2012). *Sociedad, Estado y Agente Público*. Chile: Editorial Ataraxia.
- Pires, V. (Octubre 1999). *Limites y Potencialidades del Presupuesto Participativo*. . Asociación Internacional de Presupuesto Público.
- Rallo, M. Á. (2006). *Las clasificaciones del presupuesto en el sector público* . Santiago: INAP- Instituto Nacional de Asuntos Públicos.
- Sampieri, C. R. (1991). *Metodología de la Investigación*. Mc Graw Hill.
- Santiago, I. M. (2013). *Cuenta Pública Municipalidad de Santiago año 2013*. Santiago, Chile.
- Santiago, I. M. (2013). *Ordenanza N°84 sobre Participación Ciudadana*. Santiago; Chile.
- Santiago, I. M. (11-14 de Diciembre de 2014). *Resultados Presupuestos Participativos 2014*. Recuperado el 15 de Diciembre de 2014, de <http://serviciosweb.munistgo.cl/resultadospresparticipativos/>
- Santiago, I. M. (Agosto 2013). *Reglamento N°476 Sobre Estructuras, Funciones y Coordinación Interna de la Municipalidad de Santiago*. Santiago, Chile.
- Santiago, I. M. (s.f.). *Municipalidad de Santiago - Demografía* . Recuperado el 20 de Octubre de 2014, de <http://www.municipalidaddesantiago.cl/categorias/home/la-comuna/demografia/verPagina/habitantes-2>
- Santiago, I. M. (s.f.). *Municipalidad de Santiago; Barrios decidieron proyectos por casi \$500 millones de pesos en consultas vecinales*. Recuperado el 17 de Diciembre de 2014, de <http://www.municipalidaddesantiago.cl/prensas/ver/barrios-decidieron-proyectos-por-casi-500-millones-de-pesos-en-consultas-vecinales>

Santiago, S. -D. (2013). *PLANIFICACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, EL CASO DE LA COMUNA DE SANTIAGO*. Santiago, Chile.

Subdirección de Desarrollo Regional; Presupuestos Participativos. (s.f.). Recuperado el 11 de Octubre de 2014, de <http://www.subdere.cl/>

UN-HABITAT. (2004). *¿Qué es y cómo se hace el presupuesto participativo?* Quito Ecuador: AH Editorial.