



PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL: EL CASO DE LA COMUNA DE PUDAHUEL

**ACTIVIDAD FORMATIVA EQUIVALENTE A TESIS PARA
OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN GOBIERNO Y
GERENCIA PÚBLICA**

MARÍA JOSÉ GOMEZ BUTTO

PROFESORA GUÍA: PAULINA VERGARA

SANTIAGO, CHILE

2020

«Nadie puede ser feliz sin participar en la felicidad pública, nadie puede ser libre sin la experiencia de la libertad pública, y nadie, finalmente, puede ser feliz o libre sin implicarse y formar parte del poder político»

Hannah Arendt

AGRADECIMIENTOS

La presente investigación fue posible desarrollarla gracias al apoyo incondicional de mi familia, quienes en cada momento de felicidad y tristeza han estado ahí para acompañarme.

También a mis amigas y amigos, quienes estuvieron presentes desde el inicio de esta investigación brindándome su apoyo y consejos, sin los cuales no hubiese sido posible superar las situaciones que complejizaron la planificación original de esta tesis.

A la profesora guía por orientarme en los momentos en los cuales me enredaba y confundía en el avance de la tesis.

Por último, agradecer a cada una de las personas que fueron entrevistadas por su colaboración en la investigación.

A todos, ¡infinitas gracias!

RESUMEN

La presente investigación pretende conocer cuáles son los factores que intervienen en la implementación del presupuesto participativo en la gestión pública local, específicamente se estudia el caso de la comuna de Pudahuel que ha realizado hasta la fecha cuatro procesos consecutivos de presupuesto participativo.

Para ello, primero se comienza determinando las etapas de formulación e implementación que tiene el presupuesto participativo en el caso de estudio, luego se identifican los tipos de actores que participan en este proceso y finalmente se analizan seis factores que deben estar presentes para la implementación del presupuesto participativo con el propósito de determinar cuáles de ellos son más relevantes.

Palabras Claves: Participación Ciudadana, Presupuesto Participativo, Municipalidad, Comuna.

ABSTRACT

This research expects to know what are the factors that intercede in the participatory budget implementation in local public management. Specially the case of Pudahuel neighborhood which has been studied deeply, since four successive participatory budget processes have been done.

Therefore, the formulation and implementation stages that the participatory budget has on the study case are established. Then, the types of actors that participate in this process are identified. Finally, six factors that must be present for the implementation of the participatory budget are analyzed in order to determine which of them are most relevant.

Keywords: Citizen Participation, Participatory Budget, Municipality, Neighborhood.

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN | 1 |
| CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO | 5 |
| CAPÍTULO 2: DISEÑO METODOLÓGICO | 18 |
| Presentación del Problema..... | 18 |
| Pregunta de Investigación..... | 19 |
| Objetivo de la Investigación | 19 |
| Estrategia de Investigación | 20 |
| Tipo de Investigación..... | 21 |
| Técnica de Recolección de Datos | 21 |
| Limitaciones del Trabajo | 22 |
| CAPÍTULO 3: CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN | 25 |
| Presupuesto Participativo en Pudahuel año 2013 | 26 |
| Presupuesto Participativo en Pudahuel año 2014 | 30 |
| Presupuesto Participativo en Pudahuel año 2017 | 32 |
| Presupuesto Participativo en Pudahuel año 2019 | 36 |
| CAPÍTULO 4: ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS | 38 |
| Etapas de Gestión e Implementación del Presupuesto Participativo en Pudahuel..... | 38 |
| Actores que participan en la formulación e implementación del Presupuesto Participativo en Pudahuel..... | 43 |
| Factores que intervienen en la implementación del Presupuesto Participativo en Pudahuel | 50 |
| ¿Cuáles son los factores más relevantes para la implementación del Presupuesto Participativo? | 62 |
| CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN | 67 |
| REFERENCIAS | 75 |
| Bibliografía | 75 |
| Documentos y Fuentes..... | 77 |
| Leyes | 77 |
| ANEXO: ENTREVISTADOS | 79 |

INTRODUCCIÓN

En la última década la democracia representativa se ha enfrentado a críticas por parte de la ciudadanía de no ser capaz de entregar soluciones eficaces y eficientes a sus demandas y problemas que los afectan en el desarrollo de su vida, una de las principales críticas es que hay un notorio distanciamiento entre las autoridades políticas electas y quienes los escogen, produciéndose una paradoja: los representantes ya no representan a los representados. Las soluciones que entregan a través de la formulación de políticas públicas, programas y proyectos hacia la ciudadanía no resuelven sus problemas ni mejoran su calidad de vida, esto ha traído como consecuencia una crisis de legitimidad de los tomadores de decisiones.

La democracia representativa en Chile se encuentra atravesando por momentos de crisis en el distanciamiento entre la ciudadanía y los gobernantes, la muestra más clara de ello es la baja tasa de participación en las elecciones de autoridades: en la última elección de alcaldes del año 2016 no sufragó un 65,17%¹ de la población habilitada para hacerlo y en las elecciones de congresistas y presidencial del año 2017 no sufragó un 53,35%². A esto hay que agregar una baja credibilidad y nivel de confianza de las instituciones como se muestra en los resultados de la encuesta CEP del mes de diciembre del 2019³ en donde respecto al funcionamiento de la democracia en el país un 6% cree que funciona bien – muy bien, un 44% cree que funciona regular y un 47% cree que funciona mal – muy mal. También en el acápite de la confianza en el gobierno – municipalidades, un 6% confía en el primero y un 17% en el segundo. Estas cifras reflejan el distanciamiento que hay entre el sistema político – democrático, las autoridades políticas electas, las instituciones públicas y la ciudadanía en general.

El 18 de octubre del 2019 comenzaron diversas manifestaciones de la ciudadanía en contra del sistema político – democrático en el país, una de las principales consignas de ellas, es que las políticas públicas desarrolladas e implementadas desde el retorno a la democracia fueron

¹ Para más información revisar: <https://www.servei.cl/estadisticas-de-participacion-a-nivel-nacional-municipales-2016/>

² Para más información revisar: <https://www.servei.cl/estadisticas-de-participacion-a-nivel-nacional/>

³ Puede ver los resultados de la encuesta CEP de diciembre del 2019 en: https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20200116/20200116081636/encuestacep_diciembre2019.pdf

paulatinamente consolidando desigualdades sociales en áreas esenciales para la vida como son el sistema de pensiones, el sistema de salud y el sistema educativo; los recursos que destina el Estado chileno hacia éstas áreas no son suficientes para cubrir las necesidades de las personas.

Lo descrito en los párrafos precedentes pone de manifiesto que la democracia representativa necesita incorporar elementos pertenecientes a la democracia participativa y deliberativa en Chile para disminuir el distanciamiento entre la ciudadanía y el sistema político – público. Para ello es necesario que el aparato gubernamental en sus diferentes niveles (central, regional y comunal) integre la participación ciudadana en la gestión pública desde la identificación de las demandas, necesidades y problemas hasta la implementación de las soluciones que puede ser mediante políticas públicas, programas y/o proyectos. Esto trae como beneficios un menor margen de error en el diseño de las soluciones, los usuarios conocen cuál es el producto – servicio que se les entregará y, contarán con el respaldo y legitimidad desde la ciudadanía.

La participación ciudadana en la gestión pública contempla diferentes mecanismos a través de los cuales las instituciones públicas puedan relacionarse de manera directa con la ciudadanía, esto se encuentra establecido y regulado en la Ley Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública 20.500 del año 2011, que conllevó a que se realizaran modificaciones en las leyes que rigen la actuación de las instituciones públicas como son la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado 18.575 y la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades 18.695, con la finalidad de que pudieran incorporar mecanismos de participación ciudadana en su gestión.

Las Municipalidades son las instituciones en el país que más han desarrollado e incorporado la participación ciudadana en su gestión a través de la dictación de una Ordenanza Municipal, en ella se contemplan diversos mecanismos en donde pueden participar organizaciones sociales, vecinales y personas naturales que residen en la comuna. Uno de estos mecanismos de participación ciudadana y tema central de la presente tesis, son los presupuestos participativos, que tienen por característica otorgar espacios de deliberación y decisión a las personas para que escojan en dónde asignar un porcentaje del presupuesto municipal de

inversión, para ello se presentan proyectos por parte de la comunidad y se seleccionan aquellos más votados por las personas para ser ejecutados en la comuna.

Los presupuestos participativos se han implementado en Municipalidades en Chile desde comienzos de este milenio como un mecanismo que busca fomentar y fortalecer el vínculo entre la ciudadanía y las autoridades comunales (Alcaldes y Concejales), y permitir que las personas sean partícipes y tengan una incidencia directa en las decisiones que se toman. Los presupuestos participativos logran que la participación ciudadana se vea reflejada en hechos concretos y no quede solamente en actas de reuniones o simplemente como un mero acto formal de incorporar opiniones fuera de la gestión pública; en ellos: las ideas de los proyectos son presentadas por personas y/u organizaciones sociales quienes son los encargados de convencer a sus vecinos para que voten por su proyecto por los beneficios que éste traerá para su comunidad, y es la misma ciudadanía la encargada de seleccionar los proyectos que serán ejecutados por la Municipalidad.

Los presupuestos participativos promueven que las personas dejen de pensar en un beneficio individual y desarrollen ideas y proyectos que favorezcan a la comunidad como un todo, es decir, se busca el bien común. A pesar de que las primeras experiencias en Municipalidades con este mecanismo se dieron hace casi dos décadas, estos no han podido consolidarse como un mecanismo de participación ciudadana permanente en la gestión municipal, lo que hace preguntarse ¿Por qué no han podido mantenerse en el tiempo? ¿Qué elementos intervienen en su implementación? Investigando el tema, se ha encontrado que hay una Municipalidad en la Región Metropolitana de Chile que en la última década ha desarrollado cuatro procesos de presupuestos participativos consecutivos, por lo que han logrado darle una continuidad e incluirlos en su gestión municipal, esto lleva a preguntarse ¿Cómo lo consiguieron?

Esta investigación se centrará en la implementación de los presupuestos participativos a nivel comunal, planteando como interrogante: ¿Cuáles son los factores más relevantes que intervienen en la implementación del presupuesto participativo en la Municipalidad de Pudahuel? El objetivo general establecido para responder a la interrogante es analizar los factores que intervienen en la implementación del presupuesto participativo y la relevancia de ellos para su continuidad.

Los resultados de la investigación demuestran que hay cuatro factores que son primordiales para la implementación del presupuesto participativo: el político entendido como la voluntad que deben tener las autoridades políticas de la Municipalidad para descentralizar las decisiones; el económico que alude a que se tengan los recursos económicos suficientes para destinar una parte del presupuesto municipal de inversión a esta iniciativa; el normativo que comprende tener reglamentos que rijan la ejecución del presupuesto participativo en la comuna; y finalmente, el ciudadano que se refiere a que las personas y organizaciones sociales que residen en el territorio participen activamente de esta iniciativa a través de la postulación de los proyectos y en el proceso de votación.

La tesis se estructura de la siguiente manera, primero se realizará una revisión de la bibliografía y literatura existente respecto al presupuesto participativo. Segundo se entregará el contexto en el cual se desarrolla la investigación. Tercero se identifican cuáles son las etapas de formulación e implementación del presupuesto participativo que hay en la comuna de Pudahuel, luego se detallarán los actores que participan de este proceso, y finalmente, se determinará cuáles son los factores relevantes que intervienen en la formulación e implementación del presupuesto participativo de Pudahuel. En cuarto y último lugar, se encuentran las conclusiones de este trabajo de investigación.

CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO

En las últimas décadas los tópicos relacionados con la participación ciudadana han cobrado relevancia dentro del sistema democrático ya que permiten mejorar la relación que existe entre la ciudadanía y el Estado; la participación ciudadana es un “proceso concebido como la inclusión e intervención directa de la ciudadanía en los asuntos de carácter público” (Colina & Hoffman, 2009, pág. 245), lo cual permite incluir en la elaboración e implementación de las políticas públicas, programas y proyectos las opiniones, recomendaciones y críticas emanadas desde la misma ciudadanía, haciéndolas partícipes de todo el proceso. En Chile hay diversas instancias a través de las cuales las personas pueden participar en las instituciones públicas como son los Consejos Consultivos de la Sociedad Civil (COSOC), las Cuentas Públicas Participativas y las Consultas Ciudadanas que se desarrollan tanto a nivel central, regional como local; a ellos se debe agregar uno de los mecanismos de participación ciudadana más exitosos a nivel mundial correspondiente a los presupuestos participativos, los cuales se encuentran implementados solo a nivel local en el país, es decir, en las Municipalidades.

Los presupuestos participativos, en adelante PP, surgen en el año 1989 en Brasil, específicamente en la ciudad de Porto Alegre posterior al triunfo del Partido de los Trabajadores en las elecciones municipales (quienes también ganaron las siguientes dos elecciones en la ciudad). En el surgimiento de este mecanismo de participación ciudadana convergieron tres particularidades: (1) el triunfo de un partido político conformado principalmente por personas provenientes de estratos socioeconómicos bajos, (2) un alto grado de movilización social en la población y (3) un Gobierno Central que ya no tenía el mismo poder de antes, sino que permitió que los Gobiernos Locales tomaran un protagonismo en las decisiones políticas a través de un proceso de descentralización (Colina & Hoffman, 2009).

Para la elaboración e implementación del PP en Porto Alegre, la ciudad fue dividida en regiones más pequeñas con características similares, en ellas se realizaban anualmente asambleas entre la sociedad civil y funcionarios del Gobierno Local para determinar cuáles serían las prioridades de inversión que tendría el presupuesto municipal. Participaban en las

asambleas personas provenientes de todos los estratos socioeconómicos sin distinción alguna en la búsqueda de aquellas áreas que necesitaban urgentemente de inversión por parte del municipio. Esta es la característica central del PP: ser un mecanismo de redistribución del presupuesto de inversión municipal, su finalidad es dejar de destinar recursos públicos a las zonas más ricas de la ciudad como se realizaba antes de la implementación del PP y enfocarse en aquellos barrios pobres que necesitan de ellos para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de esas zonas.

Es así como en Porto Alegre el PP permitió que “los vecindarios que contaban con un sistema de agua potable aumentaran del 75% al 98%, la cobertura del alcantarillado se incrementó desde el 45% al 98% y se aumentó en 16 veces el sistema de asistencia de vivienda para las familias desde que se inició este proceso⁴” (Fung, 2006, pág. 72), estas cifras demuestran que la implementación del PP en el municipio permitió realizar cambios tangibles en la ciudad y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes a través de una participación directa en la toma de decisiones. En el segundo mandato del Partido de los Trabajadores en Porto Alegre el PP se consolida como un mecanismo de participación ciudadana, estableciéndose mejoras como fueron desarrollar plenarias temáticas en la instancia de deliberación respecto a inversión, lo que permitió que nuevos grupos se incorporaran a este espacio y que el proceso de deliberación se llevara a cabo de manera más integral y dinámica, ya que se enfoca en temas específicos en los cuales se podrían invertir los recursos públicos (Navarro, 2005).

Durante la década de los noventa la iniciativa del PP se expande por el resto del mundo a países de África, América Latina, Asia, Europa, Norteamérica y Oceanía; potenciado principalmente por los buenos comentarios que realizaron el Banco Mundial, el Foro Social Mundial y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de este mecanismo como una buena práctica de gestión local (Montecinos & Pagliai, 2006). Chile no fue la excepción para que las Municipalidades adaptaran el PP a sus condiciones financieras y administrativas, es así como a comienzos de este milenio fue implementado en las comunas de Buin, Cerro Navia, Illapel, La Pintana, Negrete, Rancagua, San Joaquín y Talca (Montecinos & Pagliai, 2006).

⁴ Traducción propia.

El PP contribuye a vincular y fortalecer la relación que tiene la Municipalidad con las personas y organizaciones sociales existentes en la comuna a través de la participación ciudadana directa, también les permite resolver los problemas públicos y demandas ciudadanas de una manera colaborativa, lo que en concreto se refleja en una mejor utilización del presupuesto municipal en la elaboración e implementación de políticas públicas.

Diversos autores han establecido una definición de qué es el PP, para Wampler es “un proceso de toma de decisiones a través del cual los ciudadanos deliberan y negocian sobre la distribución de los recursos públicos⁵” (2007, pág. 21). También se encuentra la definición de Parés sobre PP en donde señala que “es un proceso a través del cual la ciudadanía puede proponer y decidir colectivamente cómo se gasta el dinero público de su municipalidad” (2011, pág. 85). Mientras que para Montecinos y Pagliai lo relevante del PP es ser “una metodología participativa que permite a los municipios incorporar la participación de vecinos y vecinas mediante un proceso de información – deliberación – decisión – control sobre una parte significativa de la inversión comunal en principio, y de los recursos municipales en general” (2006, pág. 6).

Goldfrank incorpora en su definición de PP que “es un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, puede de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales” (2006, pág. 4). Para Annunziata lo característico del PP es ser “un mecanismo por el cual la ciudadanía es habilitada para proponer y votar proyectos en su distrito, implicando un porcentaje del presupuesto ‘flexible’ del gobierno municipal. Dicho mecanismo se desarrolla como un ciclo de dos años compuesto por diferentes etapas” (2011, pág. 60).

En Chile, las instituciones públicas que definieron qué es el PP a nivel local fueron la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) junto con la División de Organizaciones Sociales en donde señalan que es un proceso mediante el cual la ciudadanía y sectores de la sociedad civil deciden respecto a cómo invertir un porcentaje del presupuesto municipal anual, para ello, desarrollan instancias de información y deliberación en las propuestas y elaboración de proyectos enfocados en las necesidades de la comunidad,

⁵ Traducción propia.

luego en una jornada de votación se escogen aquellos proyectos que las personas consideran que satisfacen sus necesidades; estos posteriormente serán ejecutados en la comuna (SUBDERE; División de Organizaciones Sociales, 2016).

A partir de las definiciones presentadas se pueden identificar que ellas poseen elementos en común: el PP requiere de la participación de personas a través de instancias deliberativas en el proceso de toma de decisión del presupuesto municipal de inversión. Se ha desarrollado la siguiente definición propia de PP:

Es un proceso de toma de decisiones sobre un porcentaje del presupuesto anual de inversión que tiene una Municipalidad, en el cual las personas y organizaciones sociales existentes en la comuna participan en dos etapas: la primera en la presentación de propuestas de proyectos que puedan ser implementados en la comuna, aquí se contemplan las fases de información, difusión y deliberación de aquellas iniciativas que fueron presentadas ante la Municipalidad; y una segunda etapa a través del proceso de votación que se realiza para seleccionar los proyectos que finalmente serán ejecutados con gasto al presupuesto de inversión.

El PP es adaptado a las condiciones normativas, presupuestarias y administrativas que tiene cada Municipalidad, sin embargo, es posible encontrar características en común independiente del lugar donde se esté implementando como es la realización de asambleas de información del PP entre los habitantes de la comuna y funcionarios municipales, lo que involucra comunicar que se desarrollará en la comuna un mecanismo de participación ciudadana en donde podrán decidir en qué invertir un porcentaje del presupuesto municipal anual, para ello deberán presentar proyectos que deben cumplir con los requisitos establecidos previamente por la Municipalidad.

También se encuentran las asambleas de deliberación en las cuales las personas conocen y analizan cuáles fueron los proyectos presentados, sus ventajas – desventajas y los beneficios que traerán al territorio si estos son ejecutados. Por último, para realizar una mejor distribución de los recursos el territorio comunal se divide en zonas (también pueden ser llamadas regiones, sectores o distritos) lo que permite que se puedan discutir temas que afectan a cada una de ellas de forma particular, ya que se comprende que, aunque se es parte

de una misma comuna las necesidades y problemáticas suelen ser distintas entre los territorios y en consecuencia, también lo serán las prioridades que se le otorgan a ellas.

Para que el PP sea implementado de una manera exitosa deben intervenir en este proceso determinados factores (también pueden ser llamados variables); una primera clasificación encontrada en la literatura es la que realiza Goldfrank en donde distingue entre las condiciones previas y el diseño institucional que debe tener el municipio si quiere implementar el PP. Para el primer caso se encuentran: (1) la voluntad política del Alcalde y Concejales (también puede ser reconocido como el compromiso de las autoridades locales con este proceso), (2) el capital social de la ciudadanía y organizaciones sociales (es decir, que estén dispuestas a participar del proceso), (3) tener personal municipal competente para implementar el PP, (4) un tamaño reducido del municipio o del distrito para potenciar la acción colectiva, (5) tener los recursos económicos suficientes para la ejecución de los proyectos, (6) contar con una plataforma legal en la cual se ampare el PP, y (7) una descentralización política (entendido como que los Alcaldes y Concejales sean electos mediante un proceso democrático). En el diseño institucional deben estar presentes los siguientes factores: (1) un enfoque de discusiones de las necesidades de las personas a largo plazo, (2) una formalización del PP que permita la participación de nuevas personas y organizaciones sociales sobre el presupuesto municipal, (3) otorgar espacios en los cuales pueda desarrollarse un proceso de deliberación entre las personas, (4) el municipio debe coordinar y supervisar de manera directa el PP, y (5) la información sobre los montos asignados a este proceso debe ser pública y accesible para las personas (Goldfrank, 2006).

Una segunda clasificación de factores que deben darse para que el PP sea implementado es la establecida por Navarro en donde se encuentran: (1) que el presupuesto municipal disponga de una cantidad satisfactoria de recursos que puedan ser invertidos en la comuna, (2) líderes que quieran implementar un proceso participativo en el municipio, (3) la existencia de una identidad en común de las personas que son parte de la comuna, (4) organizaciones sociales que sean capaces de incentivar a la participación, y (5) funcionarios públicos capacitados en esta materia (Navarro, 2005). Una tercera clasificación que es posible encontrar en la literatura respecto a los factores preponderantes para la implementación del PP es la definida por Wampler en la cual debe haber “un fuerte apoyo de la Alcaldía, una sociedad civil

dispuesta y capaz de contribuir a los debates políticos en curso, un ambiente político favorable que aisle al presupuesto participativo de los ataques de los legisladores y recursos económicos para financiar los proyectos seleccionados por la ciudadanía⁶ (Wampler, 2007, pág. 24).

Una cuarta clasificación de los factores que deben estar presentes para la implementación del PP es la establecida por Colina y Hoffman quienes dividen en aquellos factores de carácter general y específicos, en los primeros se encuentran: (1) la voluntad política para que el PP se mantenga en el largo plazo, (2) que sea un proceso deliberativo en donde quien discute y decida sea la ciudadanía, y (3) tener un marco normativo del PP en el municipio. En relación a los factores específicos fueron clasificados en tres categorías: (1) se deben establecer pocos requisitos y restricciones a las personas y organizaciones sociales para su participación, (2) que el PP sea un proceso de comunicación, que tenga medios de difusión, se conozcan con antelación las fechas y lugares de reunión, que haya un sistema de división territorial por sectores; y (3) que sea la propia comunidad quien pueda decidir el porcentaje del presupuesto que será destinado al PP (Colina & Hoffman, 2009).

Para finalizar y como quinta clasificación de los factores que intervienen en el proceso de implementación del PP, se encuentra la definida por Montecinos y Pagliai en donde se debe (1) coordinar la participación de los funcionarios municipales con la ciudadanía, (2) desarrollar un liderazgo horizontal que potencie el surgimiento de nuevos líderes tanto de funcionarios municipales como de dirigentes sociales y, (3) generar y fortalecer relaciones de confianza con la comunidad para que se establezca una comunicación fluida en todo el proceso de PP (Montecinos & Pagliai, 2006).

De los factores mencionados en los párrafos anteriores que concurren en la implementación de los PP, es posible apreciar que varios de ellos se repiten en las clasificaciones de los autores presentadas, por lo que para el desarrollo de esta tesis, los factores se han agrupado en las siguientes categorías:

- ❖ Voluntad política de las autoridades municipales.
- ❖ Recursos económicos suficientes que permitan implementar el PP.

⁶ Traducción propia.

- ❖ Tener una normativa en la cual se ampare el PP en la Municipalidad.
- ❖ Descentralización política de las decisiones (esto se refiere a que las autoridades municipales tanto el Alcalde como los Concejales estén dispuestos a que la ciudadanía pueda decidir dónde quieren destinar esos recursos).
- ❖ Capital social de la ciudadanía, se refiere a que las personas quieran efectivamente participar.
- ❖ Tener funcionarios municipales que sean capaces de formular e implementar el PP en la comuna.

Respecto a la voluntad política de las autoridades municipales se entiende como el compromiso y apoyo que brindan tanto el Alcalde como los Concejales Municipales a la idea de desarrollar un proceso de PP en la comuna, el primero ya que como máxima autoridad del Gobierno Local (Municipalidad) puede decidir si implementar una iniciativa de este tipo en la comuna y en conjunto con el Departamento de Finanzas determinar el monto de los recursos económicos destinados a ella, y en el caso de los Concejales tienen facultades fiscalizadoras sobre las acciones y decisiones que toma el Alcalde, y son quienes deben aprobar el presupuesto municipal para el año. En este sentido, es necesario que ambas autoridades municipales consideren a la participación ciudadana como un elemento central y esencial para la ejecución de políticas públicas y programas locales, es decir, que quieran incorporar las opiniones emitidas por los habitantes de la comuna en la elaboración de éstas.

En relación al segundo factor de tener los recursos económicos suficientes en la Municipalidad, se debe comenzar señalando que en Chile la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades en su artículo uno, inciso segundo establece que ellas son “corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio” (Ley 18.695), este último punto es el que se refiere específicamente a la forma de financiación que tienen anualmente las Municipalidades, la cual se compone de dos grandes categorías: la primera mediante la generación de ingresos propios (como son los ingresos tributarios, patentes y derechos comerciales, más los ingresos provenientes del Fondo Común Municipal⁷) y la segunda por medio de transferencias desde el Gobierno Central (principalmente destinadas a

⁷ Este es un mecanismo de redistribución de los ingresos propios entre Municipalidades, en donde aquellas que recauden más ingresos financian a quienes no lo pueden hacer.

las áreas de educación y salud debido a que las Municipalidades deben hacerse cargo de los establecimientos educacionales y recintos de salud que se encuentran en la comuna) así como también las realizadas a través del Gobierno Regional las que son destinadas principalmente a la ejecución de proyectos.

Los ingresos recaudados por cada Municipalidad varían entre sí, ya que no todas reciben una cantidad similar de ingresos propios, situación que es determinada por el tamaño de la comuna, si es rural o urbana, la cantidad de habitantes que tiene, y el número de empresas y locales comerciales que pagan patentes, entre otras; por lo que el monto del presupuesto anual es diferente en cada una de ellas. Este es uno de los factores más esenciales para la implementación del PP, ya que no todas las Municipalidades pueden destinar un porcentaje de su presupuesto anual a esta iniciativa, debido a que pueden tener más gastos que ingresos y/o que dependan en gran medida del Fondo Común Municipal para formular su presupuesto.

Respecto al factor de tener una normativa en la cual se ampare el PP, se debe señalar que en Chile en el año 2011 se publica la Ley Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública la cual contempla en los artículos sesenta y nueve, y setenta que: “El Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones” y que “Cada órgano de la Administración del Estado deberá establecer las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones en el ámbito de su competencia (Ley 20.500). Estos artículos son relevantes ya que conllevaron a una modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades en su artículo noventa y tres en el cual se establece que en una Ordenanza Municipal se deberán señalar los tipos de mecanismos de participación ciudadana que se realizarán, las características y requisitos que tendrán para que la personas y organizaciones sociales puedan participar, lo cual debe ser cumplido por cada Municipalidad.

Como cuarto factor está la descentralización política de las decisiones, aquí se debe comenzar estableciendo una definición de este tipo de descentralización, la cual consiste en un “traslado de decisiones sobre qué, cuánto y con qué recursos se proveerá de bienes públicos, desde un proceso centralizado hacia procesos democráticos subnacionales” (Finot, 2003, pág. 11). Para el caso del PP lo ‘centralizado’ se asemejará a las decisiones que toman en la Municipalidad las autoridades políticas y administrativas, mientras que lo ‘subnacional’ se

asimilará a la ciudadanía. Por lo tanto, el proceso de descentralización política de las decisiones se realiza desde la Municipalidad hacia las personas, delegando en ellas un espacio para la toma de decisión en donde puedan escoger qué acción se llevará a cabo. “La condición fundamental para que la descentralización política contribuya a la eficiencia sería la participación democrática de los ciudadanos en las decisiones” (Finot, 2001, pág. 7), instancia que se da a través de los PP.

Las autoridades municipales deben estar dispuestas a compartir el poder decisorio que tienen con la ciudadanía y organizaciones sociales, para ello deben considerar que las opiniones emitidas por éstas tienen relevancia para el desarrollo de la gestión interna de la Municipalidad y para las decisiones que a futuro se adoptarán. En este sentido también es importante señalar que una de las aristas para reconocer un problema público es que son las personas quienes identifican la existencia de éste y levantan la información necesaria para transmitirla a las autoridades para que elaboren e implementen una solución acorde, situación que se adapta al PP ya que son las propias personas quienes identificarán en qué áreas hay problemáticas y necesidades que requieren de una solución a través de proyectos de inversión.

En quinto lugar se encuentra el factor que se ha denominado capital social de la ciudadanía, el cual se entiende como “el proceso de generación de vínculos entre los individuos en aras de conseguir un bienestar común mediante la conformación de organizaciones lucrativas, organizaciones civiles (ONG) y vínculos informales generados mediante la confianza entre dichos individuos” (Castro, Guavita, & Martín, 2019, pág. 156). Para este caso el capital social alude directamente a la participación efectiva de las personas en el proceso de PP, por ejemplo, a través de la asistencia a las asambleas informativas y deliberativas, la presentación y postulación de proyectos de inversión a la Municipalidad y posteriormente a la votación para la selección de los proyectos que serán ejecutados.

Este factor influye directamente en la implementación del PP, porque si las personas y organizaciones sociales no participan en este proceso, no logran ser partícipes de las instancias de toma de decisión que tiene la Municipalidad ni tampoco comprender cómo funciona la gestión interna en cada una de ellas ya sea en la asignación de recursos y/o en el proceso de ejecución de las decisiones adoptadas.

Como último factor se encuentra el tener a funcionarios municipales que sean capaces de formular e implementar el PP en la comuna. En el caso de las Municipalidades en Chile es necesario que ellas tengan instaurado una división, departamento, unidad y/o sección en la cual se desarrollen temas relacionados directamente con la participación ciudadana y en donde los funcionarios que trabajen en ella sean capaces de formular e implementar las iniciativas y mecanismos de participación ciudadana que están establecidos en la Ordenanza Municipal y de vincularse de manera directa con las personas que residen en la comuna así como con las organizaciones sociales para generar una comunicación fluida con ellas.

Además de considerar los factores que son necesarios para el proceso de implementación del PP, corresponde determinar cuáles serán las etapas (pueden ser llamadas fases también) que tendrá éste para su ejecución en una Municipalidad.

Al respecto el Programa UN-HABITAT elaboró un manual en el marco de la Campaña Global para la Gobernanza Urbana en donde establecen las principales etapas que debe tener el PP en su ejecución: (1) asambleas territoriales y temáticas en las cuales se presenta la iniciativa, su reglamento y se escogen a los delegados de ellas, (2) reuniones territoriales y temáticas en donde las personas definen y priorizan los proyectos, (3) asamblea a nivel municipal en la cual se informe al Alcalde sobre los proyectos que fueron priorizados por la ciudadanía, (4) elaboración de una matriz presupuestaria y publicación del plan de inversión a la ciudadanía, y (5) evaluación del proceso de PP y su reglamento (UN-HABITAT, 2004).

Otra identificación de las etapas que deben estar presentes en la ejecución del PP es la realizada por Parés en donde distingue: (1) presentación de la metodología que utilizará el PP, (2) elaboración de propuestas por parte de las personas, (3) valoración de las propuestas tanto económicamente como en su viabilidad de ejecución, (4) priorización de las propuestas, y (5) cierre del proceso que incluye la presentación de resultados, seguimiento y evaluación del PP (Parés, 2011).

Una siguiente clasificación de las etapas del PP es la realizada por Albores, quien identifica: (1) considerar en la elaboración del presupuesto la incorporación de espacios donde la ciudadanía pueda participar y elementos de rendición de cuentas, (2) realizar asambleas territoriales y temáticas en donde se escogen delegados y consejeros que serán parte del Consejo de PP, (3) definición de necesidades y priorización de ellas en el desarrollo de las

asambleas, (4) que el gobierno entregue información de los ingresos y gastos que tiene la Municipalidad, (5) establecer el reglamento del Consejo de PP, (6) las personas delegan su poder en los consejeros, (7) mecanismo de control hacia los delegados a través del foro de delegados regional o temático, y (8) definición y aprobación del presupuesto acorde a las prioridades definidas previamente (Albores (2004) citado en Valverde, Gutiérrez, & García, 2013).

A partir de lo expuesto en los párrafos anteriores, se han establecido las siguientes etapas que deben estar presentes en la ejecución del PP:

- ❖ Elaborar una normativa que regule el proceso de PP.
- ❖ Realizar asambleas territoriales en donde participen los habitantes de la comuna.
- ❖ Priorizar las necesidades que pueden ser cubiertas mediante el desarrollo de proyectos.
- ❖ Presentar los proyectos que pueden cubrir esas necesidades ante la Municipalidad.
- ❖ Escoger los proyectos que serán ejecutados finalmente.
- ❖ Evaluar el proceso de PP.

Para que el PP pueda ser formulado e implementado en una Municipalidad intervienen diversos actores, ellos pueden ser clasificados en formales o informales dependiendo si se encuentran dentro o fuera de la actuación del Estado en materias de política pública. En la primera categoría se encuentran quienes ostentan cargos políticos y el personal profesional de la administración (es decir, los funcionarios públicos) quienes tienen establecidas sus funciones, facultades y atribuciones en un marco normativo (ya sea en la Constitución Política de la República, Leyes y/o Normas que los rigen), mientras que los actores informales pueden ser colectivos y/o individuales, y su característica principal es que se involucran dependiendo de si sus intereses se verán favorecidos o no con la implementación de una política pública (Olavarría, 2007).

En este sentido, Montecinos y Pagliai establecen que “los actores que integran el PP pueden ser clasificados en 4 categorías: actores políticos, funcionarios, organizaciones sociales y ciudadanos” (2006, pág. 20). Mientras que Wampler distingue entre actores políticos y en actores sociales, donde se encuentran: el Gobierno Local, ciudadanos individuales, las

organizaciones de la sociedad civil, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y comunidades de negocios (Wampler, 2007).

Los actores descritos en los párrafos precedentes se pueden agrupar en el caso del PP de la siguiente manera: los formales se componen por el Gobierno Local, en donde se encuentran las autoridades políticas (Alcalde y los Concejales Municipales) junto con los funcionarios municipales; dentro de los actores informales están los ciudadanos, las organizaciones sociales y las ONG que residen dentro de la comuna.

Para ir finalizando este capítulo corresponde mencionar las ventajas y desventajas que trae consigo la implementación del PP para una Municipalidad tanto en el corto como en el largo plazo.

Dentro de las ventajas, Navarro menciona que el PP contribuye a: (1) disminuir de los actos de corrupción en el Gobierno Local, (2) reducción del clientelismo en las relaciones políticas, (3) se incrementa la transparencia de los recursos municipales y (4) es un factor redistributivo de los recursos municipales, ya que se invierte en las zonas más pobres de la comuna (Navarro, 2005).

También se encuentran en esta categoría las ventajas mencionadas por Mirosevic: (1) se aumenta la eficacia de las políticas públicas y proyectos que se implementen en la comuna, ya que ahora las organizaciones sociales y ciudadanos se involucran en este proceso, (2) hay una legitimización de las políticas públicas como consecuencia del punto anterior, (3) se reducen las desigualdades sociales que se producen en el territorio, (4) se refuerza la solidaridad colectiva y el sentido del bien común, ya que los proyectos deben conllevar un beneficio para toda la comunidad, (5) se fomenta la asociación, en el PP deben trabajar conjuntamente el municipio, organizaciones sociales y ciudadanos individuales, (6) constituye un eficaz medio de control social sobre los recursos municipales y la toma de decisiones, y (7) se mejora la calidad de la democracia al otorgar espacios de deliberación y no solo de votación (Mirosevic, 2005).

Por último, dentro de las ventajas se debe mencionar las que plantean Montecinos y Pagliai: “la transparencia de la gestión pública y el derecho de la ciudadanía de incidir de alguna manera en ella, la generación de confianzas y el trabajo de colaboración entre gobernantes y

governados, y la corresponsabilidad de todos los actores locales en el desarrollo comunal” (2006, pág. 7).

Dentro de las desventajas que conlleva la implementación del PP se encuentran las identificadas por Montecinos y Pagliai: (1) puede existir una voluntad política hostil por parte de los Concejales hacia el PP, ya que ven en este como se disminuye su capacidad de influir en las decisiones y entregas de beneficios municipales, (2) puede darse que algunos funcionarios municipales tengan resistencia a implementar el PP ya que éste significaría comunicarse y trabajar directamente con la ciudadanía y organizaciones sociales lo que conlleva a incrementar su carga laboral, y (3) puede que los recursos invertidos y/o los proyectos seleccionados no cumplan con las necesidades y expectativas que tiene la ciudadanía, lo que puede generar un sentimiento de frustración y fracaso en la implementación del PP (Montecinos & Pagliai, 2006).

Siguiendo esta línea también se puede encontrar que hay un enfoque predominante de discusión sobre problemas y temas públicos particulares que perjudican a un número reducido de personas y/u organizaciones sociales, lo que podría afectar el desarrollo de los debates que pretende instaurar el PP respecto a problemáticas generales para otorgarles una solución; se puede dar también una aprensión respecto a los beneficios que puede traer el PP, ya que hay un temor de que éste pueda ser manipulado por el municipio en su favor y/o de que se genera una dependencia entre los ciudadanos y organizaciones sociales con el Gobierno Local y las iniciativas de inversión que ellos quieren desarrollar (Wampler, 2007).

Las ventajas que trae consigo la implementación del PP superan a las desventajas ya que éstas tienden a mejorar los mecanismos de control social sobre la Municipalidad, se incrementa la transparencia en temas de gestión municipal y por último, se refuerza la corresponsabilidad entre la ciudadanía y Municipalidad. Mientras que las desventajas tienen una solución mediante el establecimiento de canales de información formales que resuelvan todas las dudas, inquietudes y temores que tengan los Concejales y los funcionarios municipales. En relación con la generación de expectativas sobre los beneficios que pueden obtener tanto la ciudadanía como las organizaciones sociales, se debe comunicar que este es un mecanismo de participación ciudadana que tiene por finalidad ejecutar proyectos que generen un bien común para toda la comunidad.

CAPÍTULO 2: DISEÑO METODOLÓGICO

Presentación del Problema

Actualmente uno de los mayores desafíos que enfrenta la democracia en Chile es cómo incluir la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones políticas al interior de las instituciones públicas. Para ello, es necesario pasar de ser una democracia meramente representativa a una democracia deliberativa y participativa, en donde las personas puedan participar directamente en los procesos de discusión y en las decisiones de políticas públicas que son tomadas en las instituciones públicas del país. Incluir a la ciudadanía en la gestión pública otorga un mayor grado de legitimidad a las políticas públicas, ya que ahora las personas y organizaciones sociales pueden ser parte del proceso de elaboración de ellas emitiendo opiniones en los espacios establecidos de deliberación, lo cual conlleva a que aumente el respaldo de la ciudadanía hacia la decisión tomada.

En las Municipalidades (que corresponden a los Gobiernos Locales) es donde se puede identificar mejor la participación ciudadana en la gestión pública en Chile, ellas son el primer nivel de acercamiento entre las personas y el Estado, son a quienes acuden cuando se presenta un problema o necesitan de ayuda. La gestión pública a nivel local requiere que la comunidad se involucre de manera activa en las decisiones que se toman, dado que ella aporta conocimiento respecto de las problemáticas existentes y cuáles son los principales focos de acción que deben ser intervenidos, además de ser quienes mejor conocen el territorio, sus demandas y a los afectados. Las Municipalidades trabajan juntamente con los dirigentes sociales, las juntas de vecinos y las organizaciones sociales que se encuentran en la comuna, ellos son quienes levantan la información y la transmiten hacia las autoridades y funcionarios municipales.

La participación ciudadana se encuentra regulada en cada Municipalidad a través de una Ordenanza Municipal, ella establece cuáles serán los mecanismos de participación a través de los cuales las personas pueden ser parte de los procesos de toma de decisión de determinadas políticas, programas y/o proyectos que se ejecutarán. Dentro de esta Ordenanza se pueden contemplar distintos mecanismos de participación ciudadana, uno de ellos corresponde a los denominados PP.

A pesar de ser un mecanismo de participación ciudadana implementado en Chile en distintas Municipalidades desde principios de este siglo y que ha demostrado ser una manera eficiente y eficaz de integrar a las personas en las decisiones de gasto público que se realizan dentro de ella, focalizando los recursos económicos en áreas específicas; no se ha logrado su consolidación en las Municipalidades que han decidido implementarlo.

La principal dificultad que enfrentan al momento de implementar los PP es cómo darles continuidad y permanencia en el tiempo, con la finalidad de que pueda ser un mecanismo de participación ciudadana que puedan utilizar las autoridades municipales para integrar a la ciudadanía en las decisiones de gasto e inversión pública que se realizan dentro de la comuna. Esto a largo plazo, generaría que las personas ejerzan un mayor control social sobre la gestión y las finanzas públicas.

Pese a esto, se ha encontrado que hay una Municipalidad en Chile que ha logrado superar esta dificultad y realizar de manera consecutiva varios procesos de PP en su comuna, por lo que se ha convertido en el caso de estudio para esta investigación.

Pregunta de Investigación

A partir del problema identificado respecto a la implementación y continuidad del PP en las Municipalidades en Chile y de la existencia de una que ha logrado perdurarlo, se ha establecido la siguiente pregunta de investigación:

¿Cuáles son los factores más relevantes que intervienen en la implementación del presupuesto participativo en la comuna de Pudahuel?

Objetivo de la Investigación

Para responder a la pregunta de investigación se han formulado los siguientes objetivos:

Objetivo General:

Analizar los factores que intervienen en la implementación del presupuesto participativo y la relevancia de ellos para su continuidad.

Objetivos Específicos:

1. Determinar los hitos que permitieron la implementación del presupuesto participativo en la comuna de Pudahuel.
2. Identificar las etapas de gestión e implementación del presupuesto participativo.
3. Identificar y caracterizar los actores y factores que participan en el proceso de presupuesto participativo.
4. Determinar cuáles son los factores más relevantes para el proceso de presupuesto participativo en la comuna de Pudahuel.

Estrategia de Investigación

La investigación se desarrollará a través de una metodología cualitativa, la cual “intenta describir sistemáticamente las características de las variables y fenómenos” a través de un “proceso de tipo inductivo, generativo, constructivo y subjetivo” (Quecedo & Castaño, 2002, págs. 11 - 12). También puede ser entendida como la generación de una teoría a partir de proposiciones contenidas en un marco teórico y de una muestra compuesta por uno o más casos por parte del investigador (Martínez, 2006).

Para desarrollar una investigación cualitativa se deben realizar las siguientes etapas (Quintana, 2006):

- ❖ **Formulación:** se define qué se va a investigar y por qué.
- ❖ **Diseño:** se elabora una planificación para acercarse al objeto de estudio de la investigación, responde a las preguntas de cómo se llevará a cabo la investigación, el tiempo y el lugar.
- ❖ **Ejecución:** aplicación de las estrategias diseñadas para acercarse al objeto de estudio, pueden desarrollarse entrevistas, observación participante, talleres y/o trabajo de campo.
- ❖ **Cierre:** sistematización de la información y resultados obtenidos en la investigación, se establecen las conclusiones.

Para esta investigación se estudiará el caso del PP en la comuna de Pudahuel en su proceso de formulación e implementación con la finalidad de conocer cómo funciona este mecanismo de participación ciudadana en la práctica. Para ello, se utilizará una metodología de

observación no participativa, es decir, se estudiará cómo funciona el PP en la comuna y los factores que intervienen para que éste sea desarrollado por la Municipalidad, pero no se participará directamente en su proceso de formulación y/o implementación.

Tipo de Investigación

La presente investigación corresponde a una de tipo explicativo, en la cual se tiene por finalidad “responder por las causas de los eventos y fenómenos físicos o sociales. Como su nombre lo indica, su interés se centra en explicar por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se manifiesta, o por qué se relacionan dos o más variables” (Baptista & Hernández, 2010, págs. 83 - 84).

El foco estará en identificar cuáles son los factores que tienen una mayor incidencia en el proceso de implementación del PP y que pueden estar involucrados de manera directa en su continuidad a largo plazo en la Municipalidad de Pudahuel.

Para llevar a cabo esta investigación se utilizará el método del estudio de caso, en este “un investigador conoce una realidad, un caso, acercándose a esa realidad según conveniencia o siendo informado off-line desde ella, independientemente de si se sigue una postura positivista o interpretativa” (López, 2013, pág. 140). El estudio de casos es útil donde las experiencias de los participantes y el contexto de la situación son esenciales para la investigación, también permite estudiar en profundidad un fenómeno a través del acceso a información más detallada sobre lo que se está investigando (Bonoma, 1985).

Para esta investigación el estudio de caso se realizará en la comuna de Pudahuel, específicamente su Municipalidad que en la última década ha implementado y realizado tres procesos de PP y un cuarto en desarrollo.

Técnica de Recolección de Datos

Se utilizarán tres fuentes de información en el proceso de recabar los datos necesarios para responder a la pregunta de investigación, los cuales son:

Revisión Bibliográfica: corresponde a una revisión sistemática de documentos y artículos científicos que entregan definiciones conceptuales útiles para el desarrollo de la investigación, específicamente respecto al PP. Para ello se revisarán: libros, papers, revistas

especializadas y tesis que aborden los temas relacionados al surgimiento del PP en Brasil y su expansión fuera del territorio, las características que tiene, las variables que deben darse para su implementación en una Municipalidad, las ventajas y desventajas que se generan, y finalmente los actores que son parte de este proceso.

Revisión de Normativas: corresponde a una revisión de leyes, documentos normativos e institucionales, y de ordenanzas municipales tanto a nivel nacional en Chile como a nivel local respecto de la comuna de Pudahuel que sean aplicables al objeto de estudio de esta investigación. Se pueden mencionar:

- ❖ Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.
- ❖ Ley Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, 20.500.
- ❖ Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, 18.695.
- ❖ Ordenanza de Participación Ciudadana de la Municipalidad de Pudahuel.
- ❖ Bases de Presupuesto Participativo años: 2013 – 2014 – 2017 – 2019.

Entrevistas Semiestructuradas: consiste en formular y planear las preguntas que se realizarán al entrevistado con antelación, pero en el momento de la entrevista pueden adaptarse y reorientarse a lo que está hablando éste con la finalidad de aclarar dudas, ambigüedades y/o formular nuevas preguntas en caso de ser necesario (Díaz, Torruco, Martínez, & Varela, 2013).

Estas entrevistas se realizarán a autoridades municipales, funcionarios municipales y a personas y/u organizaciones sociales que hayan participado en el proceso del PP presentando proyectos de inversión.

Cada una de las entrevistas realizadas serán transcritas en su totalidad para analizar la información recopilada a través de la metodología análisis del discurso.

Limitaciones del Trabajo

Al momento de realizar este trabajo de investigación se presentaron dos dificultades que implicaron modificaciones a la planificación original de ella, específicamente en el desarrollo de las entrevistas que se habían contemplado efectuar para conocer el funcionamiento del PP en la comuna de Pudahuel.

Primero, durante el mes de octubre del año 2019 en Chile se produjo lo que se ha denominado como ‘estallido social’, este hecho afectó directamente la ejecución del PP del año 2019 ya que en los meses de octubre – noviembre – diciembre se realiza la presentación de los proyectos ante la Municipalidad, su evaluación de factibilidad y la votación de ellos. Pero en el mes de octubre – noviembre la Municipalidad de Pudahuel decide retrasar la ejecución del PP como resultado de los acontecimientos que estaba sucediendo en el país y retomarse este proceso entre los meses de marzo – abril del 2020. Esta situación conllevó a que no se pudieran realizar las entrevistas contempladas para quienes hubiesen postulado un proyecto en el marco del PP 2019 – 2020.

Segundo, durante el mes de marzo del 2020 llega a Chile el virus SARS COV 2, más conocido como COVID-19 producto de la pandemia mundial que se está desarrollando al momento de ejecución de esta tesis; en los siguientes meses la cantidad de contagiados fue incrementando exponencialmente llevando a suspender las actividades no esenciales y principalmente desarrollando la modalidad de teletrabajo. Ante esto la Municipalidad de Pudahuel decidió suspender el proceso de PP del año 2019 – 2020 indefinidamente.

Por lo que finalmente solo se pudieron realizar las siguientes entrevistas:

Tabla 1. Personas entrevistadas.

| Entrevistado | Cargo | ¿Por qué se entrevista? |
|--------------|---------------------|--|
| E1 | Concejal Municipal | <p>Deben aprobar los recursos municipales que serán destinados al PP y los proyectos que efectivamente serán ejecutados.</p> <p>Integrante del Concejo Municipal los periodos: 2004 – 2008, 2008 – 2012, 2012 – 2016 y 2016 – 2020.</p> <p>Militante del mismo partido político del Alcalde.</p> |
| E2 | Concejala Municipal | <p>Deben aprobar los recursos municipales que serán destinados al PP y los proyectos que efectivamente serán ejecutados.</p> |

| | | |
|----|---|---|
| | | <p>Integrante del Concejo Municipal los periodos: 2004 – 2008, 2008 – 2012, 2012 – 2016 y 2016 – 2020.</p> <p>Militante de un partido político contrario al Alcalde.</p> |
| E3 | Encargada PP 2019 – 2020 | <p>Integrante de la Dirección de Desarrollo Comunitario de la Municipalidad de Pudahuel. Responsable de formular e implementar el proceso de PP para el periodo 2019 – 2020, comenzando por las Bases del PP.</p> |
| E4 | Secretario de la SECPLAN (Secretaría de Planificación) | <p>La SECPLAN a través de sus unidades determinan los recursos económicos que serán destinados al PP en general y por zona.</p> <p>Participan en la elaboración de las Bases del PP.</p> <p>Conforman de manera permanente la Mesa Técnica Municipal.</p> |
| E5 | Ganador de un proyecto de PP el año 2013 (Internet Wi-Fi para Pudahuel Norte) y actualmente Concejal Municipal e integrante del Consejo de PP | <p>Dirigente social que impulsó la implementación del PP en la comuna de Pudahuel.</p> <p>Postuló un proyecto al primer proceso de PP que se realizó en la comuna, el cual fue el más votado en su zona, por lo que fue ejecutado por la Municipalidad.</p> <p>Actualmente es integrante del Concejo Municipal del periodo 2016 – 2020 y es parte del Consejo de PP como representante de los Concejales.</p> |

Fuente: elaboración propia a partir de la información de las personas entrevistadas.

CAPÍTULO 3: CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación se llevará a cabo en la gestión pública local debido a que la normativa vigente en el país respecto a la participación ciudadana se encuentra más desarrollada en este nivel de gobierno. La Ley de Municipalidades (Ley 18.695) señala que cada una de ellas deberá establecer una Ordenanza Municipal de Participación Ciudadana en donde se determinen cuáles serán los mecanismos y procedimientos para que las personas y organizaciones sociales puedan participar en los procesos de decisión de políticas, programas y/o proyectos que se ejecutarán en la comuna. Dentro de esta Ordenanza se puede contemplar el PP como mecanismo de participación ciudadana.

Esta investigación se realizará específicamente en la comuna de Pudahuel ya que la Municipalidad ha implementado desde el año 2013 procesos de PP. Es necesario establecer el contexto en el cual se desarrolla la investigación, la comuna de Pudahuel se encuentra ubicada en la Región Metropolitana, fue fundada en el año 1897 (llamada Barrancas hasta el año 1975), limita con las comunas de Cerro Navia, Curacaví, Estación Central, Lampa, Lo Prado, Maipú, Quilicura y Renca. Los resultados del CENSO abreviado realizado el año 2017 muestra que tiene 230.293 habitantes, de los cuales 112.412 son hombres y 117.881 mujeres, el número de habitantes equivale a un 3,24% de la población total de la región (Biblioteca del Congreso Nacional, 2020).

Las autoridades políticas de la Municipalidad de Pudahuel son el Alcalde y el Concejo Municipal integrado por 10 Concejales para el periodo 2016 – 2020, ambas corresponden a autoridades electas por la ciudadanía durante un periodo de cuatro años, con posibilidad de reelección inmediata. El actual Alcalde de la comuna de Pudahuel es Johnny Carrasco, militante del Partido Socialista (PS) quien se encuentra en el cargo desde el año 1992 a la fecha de manera ininterrumpida, ha ganado siete elecciones de Alcalde: los años 1992, 1996, 2000, 2004, 2008, 2012 y la última elección del año 2016. El Concejo Municipal actualmente se compone de 10 integrantes, 5 de ellos se encuentran en el cargo desde el año 2004 de forma continua lo que se traduce en los siguientes periodos como Concejales: 2004 – 2008, 2008 – 2012, 2012 – 2016 y del 2016 – 2020.

La estructura orgánica interna de la Municipalidad se conforma por la Secretaría de Planificación (aquí se encuentran el Departamento de Planificación, Proyectos e Inversión, Departamento de Presupuestos y el Departamento de Asesoría Urbana), la Dirección de Asesoría Jurídica y Administración Municipal, la Dirección de Control, la Secretaría Municipal, la Dirección de Desarrollo Comunitario (en donde está el Departamento de Desarrollo Comunitario y de Organizaciones), Dirección de Obras Municipales, Dirección de Tránsito y Transporte Público, Dirección de Aseo, Ornato y Medio Ambiente, la Dirección de Administración y Finanzas, Dirección para el Desarrollo de Personas y la Dirección de Protección Civil.

Tendrán mayor relevancia para el desarrollo e implementación del PP la Secretaría de Planificación (SECPLAN), la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO), la Dirección de Asesoría Jurídica y la Dirección de Obras Municipales (DOM).

En el año 2011 la Municipalidad de Pudahuel formula y publica la Ordenanza Municipal de Participación Ciudadana, en la cual se establecen los principios rectores que regirán el proceso de participación ciudadana que se desarrolle en la comuna, estos son: a) una promoción de ella sin exclusión de participantes, b) incrementar la interacción entre las personas y las autoridades municipales, c) proceso de retroalimentación a través de los mecanismos de participación ciudadana y d) fomentar la corresponsabilidad ciudadana para el desarrollo de la comuna (Ordenanza Municipal de Pudahuel, 2011).

El artículo 93 de la Ordenanza Municipal establece que cada año se podrá implementar el PP con un monto determinado de recursos económicos dependiendo de la disponibilidad presupuestaria que tenga la Municipalidad para ese año, en el PP pueden participar las personas organizadas y no organizadas a través de la presentación de proyectos formulados por ellos en donde se pueden realizar obras de inversión local (Ordenanza Municipal de Pudahuel, 2011).

Presupuesto Participativo en Pudahuel año 2013

El año 2013 se llevó a cabo la primera formulación, implementación y ejecución del PP en la comuna de Pudahuel, la iniciativa surge como consecuencia de una disputa entre el Alcalde y los Concejales Municipales respecto a recursos económicos pertenecientes al ítem de

inversión del presupuesto municipal que no estaban siendo ejecutados en su totalidad. Este punto de conflicto abrió una ventana de oportunidad para buscar nuevas iniciativas a través de las cuales pudieran ser ejecutados estos recursos municipales. Aquí convergen dos instancias claves, primero que dirigentes sociales de las juntas de vecinos junto con el Consejo de la Sociedad Civil (COSOC) proponen a los Concejales Municipales implementar el PP en la comuna, segundo desde la misma Municipalidad de Pudahuel participaron en conversatorios organizados por la Fundación Alemana Social Demócrata sobre cómo aplicar el PP originado en Porto Alegre en las Municipales.

La disposición tanto de las autoridades políticas de la Municipalidad de Pudahuel como de los integrantes del COSOC y de dirigentes sociales de implementar esta iniciativa que permite involucrar a la comunidad en decisiones de inversión municipal, conllevó finalmente a que se decidiera desarrollarla en la comuna.

Para ello, primero se desarrollaron las “Bases de Presupuestos Participativos Pudahuel 2013” que registrarán este proceso en su totalidad, en donde se describen las principales características que tendrá, los plazos asociados y las fases que conlleva su ejecución, además de determinar quiénes son los actores que participan en el proceso y la documentación necesaria para la presentación de proyectos.

Se debe señalar que la comuna estará dividida en tres grandes zonas para el desarrollo del PP: Pudahuel Rural, Pudahuel Norte y Pudahuel Sur, la razón de ello es que la comuna posee un territorio extenso con características demográficas y poblacionales diferentes entre sí en cada una de las zonas. Esta división permite que se presenten proyectos de inversión propios que respondan a las demandas y necesidades que tiene ese territorio específicamente, la condición es que se respete el monto máximo de los recursos económicos asignados y la clasificación de proyectos que se pueden presentar; por lo que se puede ejecutar solo un proyecto por el monto total o varios proyectos que al sumar los costos totales de ellos no excedan la cifra establecida.

Para este año se han destinado del presupuesto municipal anual \$750.000.000 al PP (equivalentes al 1,5% del presupuesto de ese año de la Municipalidad de Pudahuel), el monto será dividido en partes iguales para cada zona, en otras palabras, Pudahuel Rural, Pudahuel Norte y Pudahuel Sur disponen de \$250.000.000 cada uno para ejecutar los proyectos de

inversión. Estos pueden estar relacionados con las áreas de: a) construcción y reposición de veredas, b) remodelación, mejoramiento y equipamiento de áreas verdes, c) instalación de juegos infantiles, d) mejoramiento de luminaria de áreas verdes y espacios públicos, y e) otras iniciativas de proyectos de interés e impacto zonal (Bases Presupuestos Participativos, 2013, pág. 3).

En las “Bases del Presupuesto Participativo” se estipula la realización de una asamblea informativa en cada zona en la cual se dará a conocer a la comunidad el proceso de PP, los plazos asociados que tiene y se entregarán los formularios para la presentación de las ideas de proyecto. Luego se realizará una asamblea deliberativa también en cada zona en donde se recibirán las ideas de proyectos que fueron formuladas por la comunidad; además se elegirán a los representantes del Consejo de PP, a 2 personas que conformarán el TRICEL y a 20 personas para que sean vocales de mesa en el proceso de votación ciudadana de los proyectos. En ambas asambleas se completa el registro de asistencia de los vecinos.

Posterior a la recepción de los proyectos corresponde que se efectúe una evaluación de factibilidad técnica y financiera junto con una de impacto social de cada una de las propuestas recepcionadas. Esto es ejecutado por la Mesa Técnica Municipal que está conformada por las unidades de: SECPLAN, Obras Municipales, Tránsito, Aseo y Ornato, y Desarrollo Comunitario (Bases Presupuestos Participativos, 2013, pág. 3).

De los proyectos que sean aprobados por la Mesa Técnica Municipal, el Consejo de PP escogerá aquellos que pasarán a votación (en donde pueden participar las personas mayores de 14 años que residan en la zona donde se lleva a cabo la votación). El Consejo de PP está integrado por: 3 representantes del Concejo Municipal, 3 representantes del Consejo de la Sociedad Civil (COSOC), 1 funcionario de la DIDECO, 1 Funcionario de la SECPLAN y 3 representantes elegidos por la comunidad, uno por cada zona (Bases Presupuestos Participativos, 2013, pág. 4).

Cabe señalar que los proyectos pueden ser presentados por organizaciones sociales de la comuna o por vecinos individuales, en este último caso deben contar con el respaldo de 10 vecinos (de quienes hayan asistido a la asamblea deliberativa) que firmen su idea de proyecto a desarrollar en la comunidad. La Municipalidad dispondrá de funcionarios para que puedan

asesorar a quienes hayan desarrollado y presentado una idea de proyecto que lo requieran, con la finalidad de prepararlo para la evaluación de factibilidad.

Las iniciativas de proyectos presentadas ante la Municipalidad de Pudahuel y que sean aprobadas en la etapa de evaluación, son difundidas en la comunidad por diversos medios para que las personas voten por una de ellas.

Los proyectos y los resultados del proceso de votación son los siguientes:

Tabla 2. Resultados votación PP año 2013.

| Pudahuel Norte | |
|---|------------------------|
| Proyectos | Votos Obtenidos |
| Internet Wi-Fi para Pudahuel Norte | 878 |
| Techado y mejoramiento de luminarias en 4 multicanchas | 877 |
| Un parque para la infancia en Pudahuel | 564 |
| Iluminación sector Serrano UV. N° 6 | 86 |
| Nulos y blancos | 10 |
| Total de Votos | 2.415 |
| Pudahuel Sur | |
| Proyectos | Votos Obtenidos |
| Carro bomba una ayuda para todos | 1.660 |
| Iluminando Pudahuel Sur UV. 29, 30, 31 y 32 | 932 |
| Polideportivo para Pudahuel Sur, UV. N° 28 | 225 |
| Internet Wi-Fi para Pudahuel Sur | 92 |
| Terminamos nuestra ciclovía | 26 |
| Nulos y blancos | 16 |
| Total de Votos | 2.951 |
| Pudahuel Rural | |
| Proyectos | Votos Obtenidos |
| Normalización de abastecimiento de agua en sector de Noviciado, Peralito, Campo Alegre, para vecinos vinculados al Comité de Agua Potable | 880 |
| Construcción de sala multiuso | 462 |
| Nulos y Blancos | 41 |
| Total de Votos | 1.383 |

Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos del acta de votación universal presupuestos participativos año 2013 entregada por la Ilustre Municipalidad de Pudahuel.

En total participaron 6.749 personas en el proceso de votación de los proyectos. Los ganadores fueron:

- ❖ Pudahuel Norte: Internet Wi-Fi para Pudahuel Norte con 878 votos.
- ❖ Pudahuel Sur: Carro bomba una ayuda para todos con 1.660 votos.
- ❖ Pudahuel Rural: Normalización de abastecimiento de agua en sector de Noviciado, Peralito, Campo Alegre para vecinos vinculados al Comité de Agua Potable con 880 votos.

Los proyectos ganadores son presentados por el Alcalde ante el Concejo Municipal para que los aprueben y se pueda realizar la ejecución de ellos durante el año 2013.

Presupuesto Participativo en Pudahuel año 2014

El año 2014 se lleva a cabo el segundo proceso de PP en la comuna de Pudahuel, para el cual se formularon las “Bases Presupuestos Participativos Pudahuel 2014”, en donde se definió ejecutar un monto de \$750.000.000 en total (esta cifra equivale al 1,6% del presupuesto municipal de ese año), en donde las zonas de Pudahuel Norte, Pudahuel Sur y Pudahuel Rural disponen cada una de ellas de \$250.000.000 para desarrollar los proyectos que resulten ganadores.

Se encontraron diferencias respecto al proceso anterior de PP, primero se adopta una modalidad bienal para la formulación y ejecución, durante el año 2014 se formulan las “Bases de Presupuesto Participativo” que regirán este proceso, se recepcionan las ideas de proyectos desarrolladas por la comunidad, se evalúa su factibilidad y se escogen aquellas que pasarán al proceso de votación, y finalmente se lleva a cabo su elección; mientras que para el año 2015 se contempla la ejecución de los proyectos que resultaron ganadores. En el PP del año 2013 la Municipalidad de Pudahuel se dio cuenta que no era capaz de ejecutar en un año calendario todo el proceso, principalmente debido a que cada proyecto electo tiene sus propios plazos asociados para su desarrollo (Bases Presupuestos Participativos, 2014).

La segunda diferencia está en las personas que de manera individual presenten una idea de proyecto ya que deben contar con el respaldo de 30 personas que hayan asistido a la asamblea deliberativa para presentar su iniciativa a la Municipalidad.

Como tercera diferencia se encuentra que el Consejo de PP será quien revise primero todos los proyectos recepcionados por la Municipalidad para determinar aquellos que cumplen con todos los requisitos establecidos en las “Bases de Presupuesto Participativo”, elaborando para ello un informe. Además de que la Mesa Técnica Municipal ahora estará conformada por aquellas unidades que tengan relación directa con los proyectos que hayan pasado la primera evaluación del Consejo de PP, debe tener un mínimo de tres sesiones: la primera de conformación, la segunda de avance y la tercera de entrega del informe de evaluación.

La cuarta diferencia es que ahora se deja estipulado que las mesas de votación estarán conformadas por un vocal de mesa (escogido en la asamblea deliberativa) y por un funcionario municipal.

La quinta diferencia es que en caso de empate en el proceso de votación de los proyectos, quien decidirá aquel que será electo es el Consejo PP con base en el criterio de impacto social elaborado por la Mesa Técnica Municipal al momento de la evaluación de factibilidad.

La última diferencia, es que los proyectos que no sean electos por la comunidad conformarán el Banco de Proyectos Integrado de la Municipalidad de Pudahuel en donde pueden ser desarrollados por ella en un futuro. También puede darse que el Consejo de PP tramite la postulación de estos proyectos a algún Fondo Concursable para que sean ejecutados.

Los proyectos que pasaron al proceso de votación y sus resultados son los siguientes:

Tabla 3. Resultado votación PP años 2014 – 2015.

| Pudahuel Norte | |
|---|------------------------|
| Proyectos | Votos Obtenidos |
| Compra carro de rescate de bomberos para Pudahuel Norte | 3.194 |
| Regreso a casa seguro | 423 |
| Nulos y blancos | 31 |
| Total de Votos | 3.648 |
| Pudahuel Sur | |
| Proyectos | Votos Obtenidos |
| Trabajando contigo, iluminamos Pudahuel Sur | 1.217 |
| Dos nuevas sedes sociales para fortalecer la vida comunitaria | 590 |
| Nulos y blancos | 15 |
| Total de Votos | 1.822 |

| Pudahuel Rural | |
|--|------------------------|
| Proyectos | Votos Obtenidos |
| Aumento de capacidad de distribución de agua potable e implementación de equipo ablandador | 580 |
| Nulos y Blancos | 14 |
| Total de Votos | 594 |

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la noticia: Tres Proyectos son los ganadores del presupuesto participativo 2014 en Pudahuel⁸.

En total participaron 6.064 personas en el proceso de votación del PP el año 2014. Los proyectos ganadores fueron:

- ❖ Pudahuel Norte: Compra carro de rescate de bomberos con 3.194 votos.
- ❖ Pudahuel Sur: Trabajando contigo, iluminarias Pudahuel Sur con 1.217 votos.
- ❖ Pudahuel Rural: Aumento de capacidad de distribución de agua potable e implementación de equipo ablandador con 580 votos.

Los proyectos ganadores son presentados por el Alcalde al Concejo Municipal para que ellos los aprueben y puedan ser ejecutados durante el año 2015 en la comuna de Pudahuel.

Presupuesto Participativo en Pudahuel año 2017

En el año 2017 se lleva a cabo el tercer proceso de PP coordinado por el Programa de Formación Ciudadanía Activa de la DIDECO, en donde se encontraron las siguientes diferencias respecto a los años anteriores (Bases Presupuestos Participativos, 2017):

Se aumenta el monto a \$900.000.000 para desarrollar el PP (equivalente al 1,4% del presupuesto municipal de ese año) y también se añade una cuarta zona en la división del territorio, quedando de la siguiente manera: Pudahuel Norte, Pudahuel Sur, Pudahuel Rural – Urbano y Pudahuel Rural – Rural. Los montos asignados a cada zona para ejecutar los proyectos varían respecto de los dos procesos anteriores, en Pudahuel Norte y Pudahuel Sur se asignan \$300.000.000 a cada uno, mientras que en Pudahuel Rural – Urbano corresponde un monto de \$200.000.000 y para Pudahuel Rural – Rural la cifra de \$100.000.000.

⁸ El link de la noticia es el siguiente: <https://www.tropezon.cl/2014/12/tres-proyectos-son-los-ganadores-del-presupuesto-participativo-2014-en-pudahuel/>

La segunda diferencia es que se incluye la participación para este proceso de los Comités de Administración de Condominios de Viviendas Sociales junto con las organizaciones sociales de la comuna y las personas no organizadas para que presenten ideas de proyectos ante la Municipalidad de Pudahuel. La tercera diferencia es que todas las ideas de proyectos deben ser respaldadas por una cantidad de personas, para quienes presenten de manera individual deben contar con la firma de 50 personas de los asistentes a la asamblea deliberativa (en el proceso anterior eran 30) y para aquellas organizaciones con personalidad jurídica deben tener el respaldo de 50 de sus socios (en los dos procesos anteriores no tenían esta exigencia).

La cuarta diferencia se encuentra en que ahora se contempla además de la ejecución directa por parte de la Municipalidad de Pudahuel de los proyectos, la entrega de una Subvención Municipal Especial a la organización que lo solicite a través de la Oficina de Partes para que sea ella quien ejecute el proyecto, todo esto cumpliendo con lo establecido en la Ordenanza Municipal de Subvenciones.

La quinta diferencia es que se incorpora una asamblea general informativa previo a la realización de las asambleas informativas y deliberativas que se desarrollan en cada una de las zonas, en donde se dará a conocer los aspectos generales del proceso del PP 2017 – 2018.

La sexta diferencia es la incorporación de una etapa de revisión del cumplimiento de los antecedentes administrativos y técnicos a las ideas de proyectos que serán presentadas para quienes lo quieran solicitar, esto lo realizará la Mesa Técnica Municipal y permite que se puedan subsanar las observaciones realizadas a la idea de proyecto. Siguiendo en esta misma línea, la séptima diferencia es que la Mesa Técnica Municipal se conformará de manera permanente por funcionarios de la SECPLAN, de la DIDECO y de la Dirección de Asesoría Jurídica, además de aquellas áreas específicas relacionadas con cada proyecto que también participan en esta instancia.

La octava diferencia se encuentra en la conformación del Consejo de PP en donde se incorpora un funcionario de la Dirección de Asesoría Jurídica y los representantes electos por cada zona ascienden a cuatro en total (correspondiente a la división de la zona rural en dos).

La novena diferencia corresponde a la conformación de la Comisión Comunal Electoral integrada por dos representantes de cada zona que son electos en la asamblea deliberativa, las funciones que debe desarrollar se enmarcan en el proceso de votación de los proyectos, destacando la elaboración de las actas de éste, y en caso de empate entre dos proyectos en el proceso de votación le corresponde definir mediante sorteo quién ganará. Las mesas de votación deben funcionar por un periodo de ocho horas de manera continua.

La décima diferencia radica en el Plan de Inversión Municipal que se compone por los proyectos que resulten ganadores, pero si estos no comprometen el cien por ciento de los recursos asignados a cada zona, podrá el segundo proyecto más votado también integrar este Plan para ser ejecutado. Mientras que el resto de los proyectos se incorporarán al Banco de Proyectos Integrados de la Municipalidad.

Finalmente, en las “Bases de Presupuesto Participativo” se encuentra la pauta de evaluación de propuestas de proyectos como anexo para que sea revisada por quienes quieran postular una idea ante la Municipalidad sepan los aspectos que serán evaluados por la Mesa Técnica Municipal.

Los proyectos que pasaron al proceso de votación y los resultados obtenidos son:

Tabla 4. Resultados votación PP años 2017 – 2018.

| Pudahuel Norte | |
|--|------------------------|
| Proyectos | Votos Obtenidos |
| Agrandando nuestro cuartel Bomba Pudahuel | 2.296 |
| Plaza inclusiva y amigable | 981 |
| Segunda etapa parque para la infancia | 571 |
| Más deporte, mejor juventud | 451 |
| Mejora del entorno del condominio | 169 |
| Mejora y reposición de veredas en Av. San Pablo | 101 |
| Nulos y blancos | 11 |
| Total de Votos | 4.580 |
| Pudahuel Sur | |
| Proyectos | Votos Obtenidos |
| Compra de camión aljibe para uso comunitario, bomberos de la 8va Compañía Pudahuel Sur | 1.712 |
| Multicanchas techadas, 365 días deportes, cultura y recreación | 1.346 |
| Mejores plazas territorio N°2 | 607 |

| | |
|--|------------------------|
| Mejores espacios deportivos | 449 |
| Veredas amigables | 108 |
| Nulos y blancos | 16 |
| Total de Votos | 4.238 |
| Pudahuel Rural – Urbano | |
| Proyectos | Votos Obtenidos |
| Equipamiento bomberil para la brigada de bomberos de la Ciudad de los Valles | 962 |
| Proyecto de luminarias públicas LED | 194 |
| Juegos infantiles para la Ciudad de los Valles | 56 |
| Nulos y Blancos | 7 |
| Total de Votos | 1.219 |
| Pudahuel Rural – Rural | |
| Carro bomba 4X4 para Pudahuel Rural | 658 |
| Camino al desarrollo, proyecto de pavimentación Calle Roque Pérez | 241 |
| Mejoramiento caminos de acceso a Villa Couso | 174 |
| Total de Votos | 1.073 |

Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos del acta de votación universal presupuestos participativos año 2017 entregada por la Ilustre Municipalidad de Pudahuel.

En total participaron 11.110 personas en el proceso de votación de PP año 2017, los ganadores fueron Bomberos en cada una de las zonas⁹:

- ❖ Pudahuel Norte: Agrandando nuestro cuartel bomba Pudahuel con 2.296 votos.
- ❖ Pudahuel Sur: Compra de camión aljibe para uso comunitario, bombero 8va Compañía Pudahuel Sur con 1.712 votos.
- ❖ Pudahuel Rural – Urbano: Equipamiento bomberil para la brigada de bomberos de la Ciudad de los Valles con 952 votos.
- ❖ Pudahuel Rural – Rural: Carro bomba 4X4 para Pudahuel Rural con 658 votos.

⁹ En el PP 2017 – 2018 los Bomberos presentaron proyectos en las cuatro zonas y resultaron ganadores en cada una de ellas, al respecto se debe señalar que en Chile los Bomberos no tienen una remuneración fija mensual por las labores que desempeñan hacia la comunidad, sino que tienen un carácter de voluntario, donde se financian a través del aporte que realiza el Gobierno Regional y por las colectas que realizan los Bomberos con la ciudadanía; por lo que no disponen de grandes cantidades de recursos económicos para solventar sus gastos de infraestructura y de vestimenta. Además, en ese verano se produjeron grandes incendios forestales en el país a los cuales acudieron Bomberos para su extinción. Ante estos antecedentes es posible concluir que la ciudadanía ve como un bien común para todos el financiar proyectos de Bomberos.

Estos proyectos son presentados por el Alcalde ante el Concejo Municipal para que sean aprobados y puedan ejecutarse durante el año 2018.

Presupuesto Participativo en Pudahuel año 2019

El año 2019 se lleva a cabo el cuarto proceso de PP en la comuna de Pudahuel coordinado por el Programa de Fortalecimiento de la Gestión Ciudadana dependiente de la DIDECO, para el cual se destinan en total \$900.000.000 distribuidos exactamente igual que en el año 2017 para cada una de las cuatro zonas delimitadas, este monto equivale al 1,15% del presupuesto municipal del 2019. Las diferencias que se encontraron respecto al proceso anterior son (Bases Presupuestos Participativos, 2019):

Primero, no pueden postular proyectos organizaciones sociales o vecinos de manera individual que hayan sido ganadores en los procesos anteriores de PP en la comuna, por ejemplo en el PP 2017 – 2018 los bomberos ganaron en las cuatro zonas, por lo que para este proceso no pueden postular ningún proyecto.

La segunda diferencia encontrada es la eliminación de la categoría de presentación de idea de proyecto sobre mejoramiento de luminaria de áreas verdes y espacios públicos que estuvo presente en los 3 procesos anteriores de PP, por lo que se pueden postular proyectos relacionados con: a) construcción y reposición de veredas, b) remodelación, mejoramiento y equipamiento de áreas verdes, c) instalación de juegos infantiles y d) otras iniciativas de inversión, de interés e impacto social (Bases Presupuestos Participativos, 2019, pág. 3).

La tercera diferencia es la disminución en la edad para que las personas puedan ser candidatos a Consejeros del PP de 18 años a 14 años, esto se condice con lo estipulado en la Ley de Juntas de Vecinos (Ley 19.418) en la cual se contempla que las personas mayores de 14 años pueden participar. La última diferencia encontrada es que los segundos proyectos más votados de cada zona serán incorporados al Banco de Proyecto Municipal, a diferencia de lo establecido en las “Bases de Presupuesto Participativo” del año 2017.

Los proyectos que resulten ganadores en el proceso de votación serán ejecutados durante el año 2020 en la comuna en la planificación original del PP para los años 2019 – 2020.

El proceso del PP se encuentra suspendido hasta nuevo aviso¹⁰.

¹⁰ Para precisar más se debe señalar que durante el mes de octubre del año 2019 se produjo el “estallido social” en Chile, situación que retrasó el desarrollo normal del PP, se detuvo el proceso en la evaluación de factibilidad de los proyectos presentados ante la Municipalidad, la difusión y el proceso de votación. Durante las entrevistas realizadas se comentó que se pensaba retomar el PP entre los meses de marzo – abril del 2020. Sin embargo, producto de la pandemia mundial en la cual Chile se encuentra inserto, el PP se encuentra suspendido hasta nuevo aviso, en consultas realizadas a funcionaria de la DIDECO señala que el proceso se puede continuar sin ningún problema durante el año 2021.

CAPÍTULO 4: ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

En este capítulo se analizará la información obtenida en el desarrollo de las entrevistas¹¹ realizadas a personas que tienen una vinculación directa con el PP en Pudahuel para dar una respuesta a la interrogante que ha motivado esta investigación.

Etapas de Gestión e Implementación del Presupuesto Participativo en Pudahuel

Para comenzar esta sección es necesario resumir los hitos que han marcado la historia del PP en la comuna de Pudahuel desde la dictación de la Ordenanza Municipal hasta el último proceso de PP realizado el año 2019.

El año 2011 se elabora y promulga la Ordenanza Municipal de Participación Ciudadana en donde se contempla en su artículo 93 que se pueden realizar procesos de PP en la comuna sujetos siempre a la disponibilidad presupuestaria que tenga la Municipalidad. En el año 2012 se llevan a cabo elecciones municipales, al no tener certeza de quiénes serán las autoridades políticas electas que conformarán la Municipalidad de Pudahuel para el periodo 2012 – 2016 este proceso no se realiza; al año siguiente (2013) se desarrolla el primer PP en la comuna de Pudahuel, el cual fue detallado en el capítulo anterior.

El año 2014 se procede con el segundo proceso de PP, esta vez se implementa con una modalidad bienal, en donde ese año se elaboran las Bases que lo regirán, se postulan los proyectos y se escogen aquellos que serán ejecutados al año siguiente (2015). En el año 2016 se vuelven a realizar elecciones municipales por lo que no se realiza un proceso de PP.

El año 2017 se efectúa el tercer proceso de PP también con modalidad bienal, por lo que al año siguiente se ejecutarán los proyectos ganadores de cada zona. El año 2019 se lleva a cabo el cuarto proceso de PP en la comuna de Pudahuel manteniendo su modalidad bienal.

En los años que corresponde realizar elecciones municipales el PP no se lleva a cabo por la razón de que se desconoce quién resultará electo como Alcalde y Concejales, y en consecuencia no se sabe si las nuevas autoridades políticas mantendrán la iniciativa, ya que

¹¹ En los anexos se encuentran las preguntadas realizadas a cada entrevistado.

este mecanismo de participación ciudadana que involucra directamente a las organizaciones sociales, personas individuales y la Municipalidad puede no adaptarse a las ideas de gestión que serán implementadas por las nuevas autoridades políticas. También es posible que los recursos presupuestarios respecto a temas de inversión local sean ejecutados directamente por la nueva administración de la Municipalidad sin consulta previa con la comunidad, por lo que no se pueden comprometer recursos económicos en un momento de incertidumbre en temas de gestión pública.

A continuación, se ilustra lo descrito en los párrafos predecesores respecto a los hitos que han marcado la ejecución del PP en la comuna de Pudahuel:

Figura 1. Línea de tiempo PP en Pudahuel.



Fuente: elaboración propia a partir de la información recabada en la Ordenanza Municipal y Bases de Presupuesto Participativo.

Etapas del Presupuesto Participativo en Pudahuel

En el marco teórico se establecieron seis etapas que deben cumplirse para implementar el PP en una Municipalidad: (a) elaborar una normativa que regule el proceso, (b) realizar asambleas territoriales, (c) priorizar las necesidades identificadas, (d) presentar proyectos que entreguen una respuesta a estas necesidades, (e) escoger los proyectos que serán ejecutados, y (f) evaluar el proceso de PP.

Sin embargo, en el caso de estudio se identificaron que hay nueve etapas desde la elaboración a la implementación del PP, las cuales se detallan a continuación:

a) Formulación de las Bases que regirán el proceso del PP en su totalidad

Esta etapa es quien establece el marco normativo que regirá el proceso completo de PP para su ejecución en la comuna. En el año 2013 se elaboró la primera “Bases de Presupuesto Participativo” realizada por la DIDECO y aprobada por la autoridad municipal. En ella se

incluye toda la información pertinente para desarrollar este mecanismo de participación ciudadana en la comuna de Pudahuel como es la delimitación de cada zona y los montos asignados a ellas, quienes y cómo pueden participar de este proceso, los tipos de proyectos y los requisitos que deben cumplir para postularlos, las fases asociadas para su revisión y selección, y el cómo se realizará el proceso de votación, por mencionar algunas especificaciones.

Esta primera normativa formulada ha tenido un rol fundamental para el desarrollo de este proceso, ya que a ella se le han realizado las modificaciones que la autoridad municipal estima conveniente en las siguientes tres versiones del PP que se han efectuado en la comuna a través de la Comisión Anual de Participación Comunal conformada por representantes del Concejo Municipal, COSOC, funcionarios municipales de las áreas de la DIDECO, Jurídica y SECPLAN. Esto ha permitido realizar los ajustes necesarios para que cada nueva versión sea mejor que la anterior (como se describió en el capítulo anterior).

Participan en esta etapa la Municipalidad de Pudahuel por medio de sus diferentes áreas que se vinculan con el PP y Concejales, no se incluye a la ciudadanía en la revisión y formulación de las “Bases del Presupuesto Participativo”.

b) Difusión a través de una asamblea general informativa a la comunidad

Aquí corresponde que la Municipalidad de Pudahuel realice actividades que permitan informar a la comunidad sobre el desarrollo de esta iniciativa en la comuna, presentar las “Bases del Presupuesto Participativo” que regirán el proceso y las fechas asociadas a la postulación de los proyectos.

c) Asambleas Informativas y Deliberativas en cada zona

Son organizadas por la Municipalidad de Pudahuel, a las cuales asisten las personas y organizaciones sociales que residen en la zona. Primero se realiza una asamblea informativa en cada una de ellas donde se entregan los formularios para que puedan desarrollar y presentar las ideas de proyectos ante la Municipalidad. Posteriormente se procede con una asamblea deliberativa en cada zona en la cual se dan a conocer las ideas de proyectos elaboradas por la comunidad y se escogen a los representantes que integrarán al Consejo de

PP, la Comisión Comunal Electoral y quienes serán vocales de mesa durante el proceso de votación.

Es fundamental que las personas y organizaciones sociales asistan a estas asambleas ya que les permite integrarse al proceso de PP e interactuar con sus vecinos para ir determinando cuáles necesidades pueden tener una solución a través de un proyecto. La participación de la comunidad en esta etapa influye directamente en la elaboración de las ideas de proyecto, esto debido a que si las personas no conocen y/o reciben las “Bases del Presupuesto Participativo” y no socializan con las necesidades que tienen los asistentes a las asambleas, se formularán proyectos con un sentido de beneficio personal y no zonal que es la finalidad del PP.

d) Recepción de los proyectos

Las ideas de proyectos que elaboren tanto organizaciones sociales como personas de manera individual en cada una de las zonas deben ser ingresadas a la Oficina de Partes de la Municipalidad de Pudahuel junto con toda la documentación solicitada en las “Bases del Presupuesto Participativo”.

e) Evaluación de los proyectos

En esta etapa participan el Consejo de PP y la Mesa Técnica Municipal quienes tienen la responsabilidad de revisar y evaluar a los proyectos, el primero es quien determina que ellos cumplan con los requisitos establecidos en las respectivas “Bases del Presupuesto Participativo”: que pertenezcan a la tipología definida, que su costo no sobrepase el monto asignado a la zona y que tengan un impacto en la comuna. La Mesa Técnica Municipal es la encargada de realizar la evaluación de factibilidad técnica y financiera de cada una de las propuestas de proyectos recibidas para determinar aquellas que sean viables de ejecutar, de éstas el Consejo de PP selecciona aquellas que pasarán a votación.

f) Difusión – Publicidad de los proyectos

Los proyectos que son seleccionados para ser votados en cada zona tendrán un periodo de difusión a través de diferentes plataformas como son los canales digitales y los medios gráficos tanto por parte de la Municipalidad como por cada uno de los patrocinadores de los proyectos, con la finalidad de convencer a las personas para que voten por él.

g) Votación de los proyectos

En esta etapa forman parte la Comisión Comunal Electoral junto con los vocales de mesa electos en cada una de las zonas y los funcionarios municipales designados que integrarán las mesas de votación. Para ir a votar es necesario ser mayor de 14 años, llevar la cédula de identidad más una boleta de la luz, agua o gas que demuestre que reside en esa zona, en caso de no tener una de éstas se menciona en qué sector vive.

El proyecto ganador es aquel que obtiene la mayor cantidad de votos, en caso de empate se establece que quien dirime es la Comisión mediante sorteo. Pueden resultar dos o más proyectos ganadores en una zona, siempre y cuando el costo total de estos no sobrepase el monto asignado a ella.

Esta etapa es fundamental para el desarrollo de los PP ya que requiere de una participación de la ciudadanía, nada los obliga a ir a votar, pero su voto es esencial para que un proyecto sea electo. Sin embargo, durante la investigación no se encontró que hubiese un padrón electoral formulado específicamente para el PP, por lo que se entrega absoluta confianza a que la información declarada por el votante que reside en la comuna es verídica.

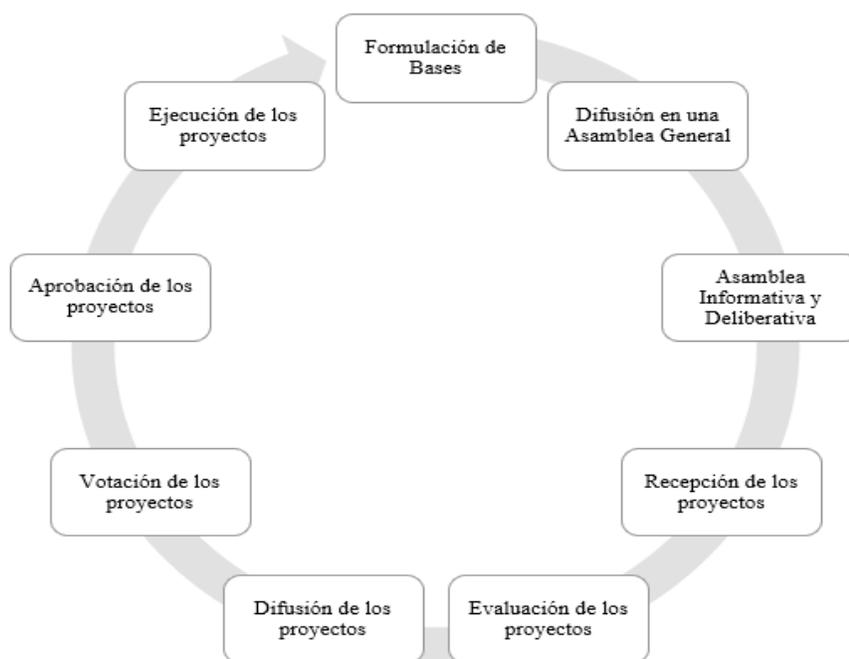
h) Aprobación de los proyectos ganadores

Los proyectos ganadores de cada zona son presentados por el Alcalde ante el Concejo Municipal para su aprobación final, en caso de ser necesario estos pueden realizar modificaciones presupuestarias al proyecto.

i) Ejecución de los proyectos

Finalmente corresponde ejecutar los proyectos en cada una de las zonas, lo cual se puede realizar mediante dos formas, primero directamente por la Municipalidad de Pudahuel donde es ella quien se encarga de ejecutar todas las obras necesarias para su desarrollo. La segunda es a través de una Subvención Municipal Especial entregada directamente a la organización que presentó el proyecto, quien después deberá rendir cuentas ante la Municipalidad de los recursos gastados y la ejecución del proyecto.

Figura 2. Etapas del PP.



Fuente: elaboración propia a partir de las Bases de Presupuestos Participativos del año 2013, 2014 – 2015, 2017 – 2018, y 2019 – 2020.

Actores que participan en la formulación e implementación del Presupuesto Participativo en Pudahuel

En el marco teórico se establecieron dos categorías de actores que es posible encontrar en el proceso de PP: formales e informales. Sin embargo, en el caso de estudio de esta tesis se identificó una tercera categoría correspondiente a los actores mixtos.

Actores Formales

Los actores formales se encuentran dentro de la Municipalidad y tienen roles y funciones establecidas en un marco normativo que rige su actuación durante todo el desarrollo del PP, entre ellos están el Alcalde, los Concejales Municipales, la DIDECO, la SECPLAN y la Mesa Técnica Municipal integrada por diferentes áreas de la Municipalidad.

a) Alcalde – Concejales Municipales

Corresponden a las autoridades políticas de la Municipalidad electas por la ciudadanía por un periodo de 4 años con posibilidad de reelección inmediata, aquí destaca que el Alcalde

Johnny Carrasco lleva en el cargo de manera ininterrumpida 28 años (desde la primera elección de Alcaldes después del retorno a la democracia en el año 1992 hasta el desarrollo de la presente tesis 2020), esto le ha permitido establecer y mantener en el tiempo políticas de gestión en la Municipalidad de Pudahuel. Además, es quien da el visto bueno para implementar y mantener la iniciativa de PP en Pudahuel.

Los Concejales Municipales tienen como función aprobar el presupuesto municipal presentado por el Alcalde (de donde se destina un porcentaje del presupuesto de inversión al PP) y fiscalizar las acciones de la Municipalidad. Además los Concejales que integran la Comisión de Participación Ciudadana conformarán también el Consejo de PP (específicamente tres Concejales). Por último, tienen la función de aprobar todos los proyectos que resultaron electos en la votación del PP para que puedan ser ejecutados.

De los actuales diez integrantes del Concejo Municipal cinco de ellos se encuentran en el cargo desde el año 2004 hasta la fecha, es decir, han sido electos de manera consecutiva en cuatro ocasiones. Esta situación al igual que la del Alcalde da una estabilidad en las decisiones que se toman, ya que conocen en profundidad cómo se ha manifestado la participación ciudadana en la comuna y la importancia que ella tiene en las decisiones que se adoptan.

Ambas autoridades políticas tienen un rol fundamental en la comuna de Pudahuel, ya que entregan su respaldo para la implementación del PP como se describió en el capítulo 3 y están de acuerdo en que una mayor participación ciudadana mejora la calidad de la democracia existente en la comuna debido a que las personas se vinculan de manera directa con la Municipalidad, son conscientes de cómo se deben gastar y ejecutar los recursos públicos, por lo que se genera un espacio de corresponsabilidad con la comunidad ya que deben deliberar sobre sus demandas y necesidades para buscar autónomamente soluciones que las satisfagan.

b) Secretaria de Planificación (SECPLAN)

Es la encargada de formular el presupuesto municipal a través del Departamento de Presupuestos y de decidir en conjunto al área de Proyectos e Inversión sobre la disponibilidad presupuestaria de los recursos económicos que se asignarán a la iniciativa del PP en general

y a cada zona en particular. También integran la Mesa Técnica Municipal en donde emiten una opinión técnica respecto a la viabilidad de los proyectos recepcionados.

El rol que desarrollan en la formulación e implementación del PP se enmarca en el área técnica, ya que deben establecer los fundamentos para destinar un determinado monto de recursos económicos a esta iniciativa, así como también en la evaluación de los proyectos que son presentados ante la Municipalidad.

c) Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO)

Es la encargada de ejecutar todo el proceso de PP en Pudahuel a través de sus programas de participación ciudadana, están a cargo del proceso de revisión y aprobación de las “Bases del Presupuesto Participativo” así como también de desarrollar las asambleas generales, informativas y deliberativas en las cuatro zonas establecidas. Además deben coordinar el correcto funcionamiento de la Mesa Técnica Municipal, que se encuentra conformada por distintas unidades de la Municipalidad. Por último, un integrante de la DIDECO es parte de la Comisión Comunal Electoral para el PP.

Este actor tiene un rol predominante en el PP ya que participan tanto en la formulación como en la implementación. La DIDECO es el nexo entre la Municipalidad de Pudahuel y la ciudadanía en general, por lo tanto, su función se centra en establecer los vínculos necesarios entre ambos actores con la finalidad de que puedan trabajar en conjunto para ejecutar los proyectos del PP.

d) Mesa Técnica Municipal

Tiene como función evaluar cada uno de los proyectos presentados por la comunidad en sus dimensiones de factibilidad técnica y financiera con el propósito de seleccionar aquellos que efectivamente pueden ser ejecutados por la Municipalidad acorde a las atribuciones y disponibilidad presupuestaria que posee. La conforman integrantes de la DIDECO, SECPLAN y de la Dirección de Asesoría Jurídica, además de todas aquellas áreas que se encuentran relacionadas de manera directa con los proyectos que sean postulados.

Este actor se constituye exclusivamente para la ejecución del PP en la comuna, su objetivo es entregar opiniones técnicas sobre los proyectos que fueron recepcionados por la

Municipalidad, para lo cual tiene definidas sus funciones en las “Bases del Presupuesto Participativo”.

e) Funcionarios Municipales

Son parte de todo el proceso de elaboración e implementación del PP en Pudahuel por medio de las áreas que de manera directa e indirecta trabajan en él. También son parte de las mesas de votación, donde cada una de ellas contará con un funcionario municipal durante las 8 horas que deben funcionar.

Su participación se da específicamente en los temas técnicos del desarrollo del PP, por lo que deben estar informados y capacitados en materias de participación ciudadana y de postulación de proyectos para orientar a la ciudadanía en las dudas que presenten respecto a las ideas de proyectos que quiera formular e implementar.

Actores Informales

Los actores informales participan del proceso de PP desde la postulación a la votación de los proyectos, corresponden a vecinos no organizados, organizaciones sociales, comités de administración de condominios de viviendas sociales y vocales de mesa.

a) Vecinos no organizados, organizaciones sociales y comités de administración de condominios de viviendas sociales

Son quienes pueden postular proyectos dentro de las tipologías establecidas por las respectivas “Bases del Presupuesto Participativo”, pueden solicitar asesoría técnica por parte de la Municipalidad de Pudahuel para que puedan formular su idea de proyecto y ésta no sea rechazada por incumplimiento de los requisitos en la etapa de evaluación de los proyectos.

Este actor es clave en la implementación del PP en la comuna de Pudahuel, ya que si no se presentan proyectos ante la Municipalidad no hay incentivos para ésta de continuar con la iniciativa. Además, es necesario que se presente una amplia variedad de proyectos por cada una de las zonas para que se produzca una deliberación en las asambleas y las personas puedan seleccionar cuál de ellos les entrega una mayor beneficio a la comunidad donde habitan; esto con el propósito de que sea una instancia competitiva y se haga un esfuerzo para

presentar proyectos que generen un bien común a la zona en su totalidad y no sea solo un determinado sector o grupos de personas los beneficiados.

b) Representantes por zona

En la asamblea deliberativa se escogen a 2 representantes por zona que integrarán la Comisión Comunal Electoral y a 1 representante también por zona para que sea parte del Consejo de PP. Ambos tienen como requisitos para ser electos haber asistido a la asamblea informativa realizada previamente y a la deliberativa, que es en la cual se realiza la elección.

La función que tienen las personas que sean electas como representantes se enfoca principalmente en ser un garante de la inclusión de la ciudadanía en el PP y en la integración a los espacios de decisión respecto a los proyectos que serán votados y electos, ellos pasan a conformar los dos actores mixtos que se identificaron en el PP de la comuna de Pudahuel.

c) Vocales de mesa

En la asamblea deliberativa se escogen a quienes tendrán el rol de vocales de mesa durante el proceso de votación de los proyectos, no hay un número establecido de cuántos vocales se deben elegir dado que depende del número de mesas que se conformará en cada zona, lo que sí se ha definido es que debe haber un vocal en cada una de ellas.

Este rol lo ejercen ciudadanos de la comuna de Pudahuel que voluntariamente quieren ser partícipes del proceso de votación de los proyectos en las zonas predefinidas, se debe mencionar que este trabajo no es remunerado en el caso de los PP.

d) Ciudadanía en general

Es partícipe de las asambleas general, informativa y deliberativa, en la elección de representantes y de vocales de mesa. Además son quienes deciden cuáles serán los proyectos ganadores mediante su voto.

Su participación es fundamental para el desarrollo de los PP ya que ejercen un rol de corresponsabilidad y control directo sobre los recursos económicos que tiene la Municipalidad y en el largo plazo genera que la ciudadanía vaya ejerciendo un control social sobre todas las decisiones que se adopten.

Actores Mixtos

Para el caso de los PP en Pudahuel se ha encontrado la categoría de actores mixtos, los cuales están conformados por unidades que integran la Municipalidad y representantes electos por la ciudadanía, aquí se encuentra el Consejo de PP y la Comisión Comunal Electoral.

a) Consejo de PP

Tiene asociadas las funciones de revisar que las propuestas de proyectos presentadas ante la Municipalidad cumplan con los requisitos establecidos en las “Bases del Presupuesto Participativo” elaborando para ello un informe que detalle las propuestas que serán y no admitidas, el cual debe ser entregado a la Mesa Técnica Municipal. Otra función que desempeñan es posterior a la evaluación de factibilidad de los proyectos, ya que deben determinar aquellos que pasarán a la etapa de votación.

Está integrado por 3 Concejales, 3 miembros del COSOC, un funcionario municipal de las siguientes áreas: SECPLAN, DIDECO y Dirección Asesoría Jurídica, y por un representante de cada zona; en total suman 13 miembros.

El rol de este actor se centra en estudiar los proyectos recepcionados para determinar cuáles son aquellos que cumplen con los requisitos y son viables de ejecutarse en la comuna, esto demuestra la disposición que tiene la Municipalidad para efectivamente incorporar la participación ciudadana en temas de gestión, ya que aquí los representantes electos y los integrantes provenientes del COSOC emiten sus opiniones sobre cada uno de los proyectos y éstas son consideradas al momento de tomar una decisión final; por lo que se trabaja de manera colaborativa entre Municipalidad y comunidad en el PP.

b) Comisión Comunal Electoral

Fue creada en el proceso de PP del año 2017 y sus funciones se orientan al desarrollo de la votación de los proyectos, para ello deberán capacitar a los vocales de mesa electos, registrar el conteo de los votos por zona en un acta que entregan al Consejo de PP y en caso de empate entre dos proyectos deberán dirimir mediante sorteo aquel que será ganador.

Se conforma por un funcionario municipal de la DIDECO y por dos representantes de cada zona, por lo que en total tiene 9 integrantes, casi en su mayoría está integrado por ciudadanos electos entre sus pares.

Este actor tiene la finalidad de velar por el correcto desarrollo del proceso de votación de los proyectos en cada una de las zonas delimitadas, deben asegurar que se cumplan las condiciones para que las personas puedan ir a sufragar, en el caso de que surja algún cuestionamiento respecto al conteo de los votos y/o de algún proyecto que haya sido ganador, le corresponde a la Comisión dilucidarlos posterior a una reunión que estudie el caso en detalle.

En otras palabras son los garantes de la etapa de votación de los proyectos, por lo que su rol es clave para que el proceso no sea cuestionado en su totalidad por la ciudadanía y/o por si la Municipalidad favoreció a un proyecto en particular en el caso de que estuvieran conformados en su mayoría por funcionarios municipales. El estar integrado principalmente por ciudadanos electos de cada una de las zonas significa que es relevante transparentar el desarrollo del proceso de votación.

Esta modalidad de actores demuestra que tanto la Municipalidad como los habitantes de la comuna pueden trabajar conjuntamente para el desarrollo de iniciativas de participación ciudadana.

¿Qué actores participan en cada etapa del PP en la comuna de Pudahuel?

Los actores que participan del PP se han asociado con cada una de las etapas de formulación e implementación del PP que fueron identificadas en la primera sección de este capítulo:

Tabla 5. Actores participantes en cada etapa del PP.

| Etapas | Actores que participan |
|-------------------------------------|---|
| Formulación de las Bases | Alcalde – Concejales Comisión Participación Ciudadana DIDECO SECPLAN |
| Difusión en una asamblea general | DIDECO Ciudadanía en general |
| Asamblea informativa y deliberativa | DIDECO |

| | |
|-----------------------------|---|
| | Ciudadanía en general Vecinos no organizados, organizaciones sociales y comités de administración de condominios de viviendas sociales |
| Recepción de los proyectos | Oficina de Partes Vecinos no organizados, organizaciones sociales y comités de administración de condominios de viviendas sociales |
| Evaluación de los proyectos | Consejo de PP Mesa Técnica Municipal |
| Difusión de los proyectos | Vecinos no organizados, organizaciones sociales y comités de administración de condominios de viviendas sociales Municipalidad de Pudahuel |
| Votación de los proyectos | Comisión Comunal Electoral Vocales de Mesa Funcionarios municipales Ciudadanía en general |
| Aprobación de los proyectos | Alcalde – Concejales |
| Ejecución de los proyectos | Municipalidad de Pudahuel Vecinos no organizados, organizaciones sociales y comités de administración de condominios de viviendas sociales Concejales |

Fuente: elaboración propia a partir de las Bases de Presupuestos Participativos del año 2013, 2014 – 2015, 2017 – 2018, y 2019 – 2020.

Factores que intervienen en la implementación del Presupuesto Participativo en Pudahuel

A partir de las clasificaciones de los factores presentadas en el marco teórico corresponde analizar de qué manera se desarrollan en la formulación e implementación del PP.

❖ Voluntad política de las autoridades municipales

Este factor como dicen los autores Navarro (2005), Goldfrank (2006) y Wampler (2007) alude a que las autoridades políticas de la Municipalidad (tanto el Alcalde como los Concejales Municipales) respalden y se comprometan con la implementación del PP en la comuna ya que ejercen cargos de liderazgo, en donde deben decidir si adoptar o no iniciativas

que fomenten la participación ciudadana, además de que intervienen de manera directa en la elaboración y aprobación del presupuesto municipal en el cual se contemplan los recursos económicos para desarrollarlo.

En el caso de la Municipalidad de Pudahuel la voluntad política se puede observar en cómo surge el PP ya que ambas autoridades políticas estuvieron de acuerdo en implementar en la comuna este mecanismo de participación ciudadana que busca hacer partícipe a la comunidad en las decisiones de gasto de un porcentaje del presupuesto destinado a temas de inversión local.

En este sentido, el entrevistado E1 señala que la idea de implementar el PP se originó por:

“[...] o sea nacen justamente de una discusión que teníamos respecto a cómo ejecutar la parte de inversión del presupuesto que estaba siendo muy lenta y surge la idea de ... de crear estos presupuestos”.

Mientras que el entrevistado E4 comenta que se decide implementar el PP a partir de:

“Eh... bueno fueron dos cosas en su momento la fundación, la fundación alemana socialdemócrata implementó o generó varios conversatorios con municipalidades para poder aplicar estas iniciativas que se desarrollaban en Porto Alegre. Entonces en función de eso se socializó esta idea, nosotros asistimos a reuniones, a los seminarios que se desarrollaron en ese tiempo, entonces finalmente se adoptó como una política que era positiva en términos de participación y también de que la comunidad misma definiera las prioridades de inversión. Entonces se abrió esa línea por parte del municipio de que un porcentaje o una cantidad de recursos fueran destinados para este fin [...]”.

Por último, el entrevistado E5 señala que el PP surge:

“Eh... En el año 2013 hubo un conflicto si no me equivoco entre eh... un grupo de Concejales y el Alcalde, de ese conflicto terminó por, se generó en la aprobación del presupuesto, habían muchos dineros que venían de arrastre, se generó un conflicto político. En esa oportunidad yo no era Concejal, era dirigente social y Vicepresidente del Consejo de la Sociedad Civil, entonces propusimos desde esa instancia en una mesa de trabajo con los Concejales eh... a raíz de una jornada que se hizo en la

Unión Comunal de Junta de Vecinos eh... iniciativas de cómo poder eh... involucrar más a la comunidad en el presupuesto municipal y ahí surge esta iniciativa de poder hacer presupuesto participativo, otras comunas ya lo estaban haciendo”.

De lo señalado por los entrevistados se puede concluir que en la decisión de implementar el PP en Pudahuel influyó que existían recursos económicos del área de inversión que no estaban siendo gastados en su totalidad en la ejecución anual del presupuesto municipal; seguido de un punto de conflicto entre el Alcalde y los Concejales, en donde estos últimos pedían que esos recursos fueran destinados a otras iniciativas para aprobar el presupuesto municipal, y finalmente, un grupo de dirigentes sociales e integrantes del COSOC que conocían el PP querían implementarlo en la comuna de Pudahuel.

Para este factor también es necesario que las autoridades políticas como señalan Colina y Hoffman (2009) tengan la voluntad de mantener en el tiempo el PP. Para el caso de la comuna de Pudahuel esto se ha cumplido, ya que se han realizado tres procesos completos los años 2013, 2014 – 2015 y 2017 – 2018, y un cuarto que se encuentra en desarrollo que abarcaba los años 2019 – 2020, por lo que existe una voluntad política para mantener esta iniciativa en la comuna dando una continuidad al proceso.

❖ *Recursos económicos suficientes que permiten implementar esta iniciativa*

Este factor se refiere a que la Municipalidad disponga de los recursos económicos necesarios para destinar una parte de su presupuesto municipal de inversión a la iniciativa de PP como señalan los autores Goldfrank (2006) y Navarro (2005). La Municipalidad de Pudahuel en su presupuesto municipal anual no presenta déficit, es decir, sus gastos no superan a los ingresos que recaudan en un año, al contrario, se encuentran en una situación en donde hay un superávit presupuestario, lo que significa que sus ingresos son mayores a los gastos de un año por lo que pueden desarrollar obras de inversión en la comuna sin comprometer recursos económicos asignados a otras áreas.

Este factor es clave para el PP, ya que si no se disponen de los recursos económicos para la iniciativa se complejiza su implementación como señala la entrevistada E2:

“Lo importante acá es tener el recurso económico ¿ya? yo creo que es lo principal, respaldo puedo tener a lo mejor me pueden apoyar mucho, pero si no tengo el recurso económico no puedo ejecutarlo”.

Un acontecimiento que facilitó la implementación del PP es que su presupuesto destinado anualmente al área de inversión no estaba siendo ejecutado en un cien por ciento en un año calendario, por lo que un porcentaje de estos se acumulaban, traspasándose de manera íntegra al año siguiente. Esto permitió que esos recursos pudieran ser destinados al PP, como lo indica el entrevistado E1:

“[...] hubo una discusión en el Concejo con el Alcalde respecto a la cantidad de recursos, porque empezaron a crecer los recursos y hemos tenido algunos problemas de ejecución presupuestaria, o sea el ... el engranaje municipal no ha ido acorde a la cantidad de ingresos que tenemos, entonces nos han ido quedando año a año proyectos en arrastre. De ahí empezó la discusión de cómo hacíamos para efectivamente poder eh... ejecutar todos los presupuestos que teníamos sobre todo la parte de inversión es que la que hemos tenido problema”.

Para definir los recursos que se destinarán al PP se debe realizar una evaluación de la disponibilidad presupuestaria acorde a las estimaciones de recaudación de ingresos y gastos que se han contemplado para ese año, como mencionan los entrevistados E3, E4 y E5:

“[...] lo primero es ver la disponibilidad presupuestaria de las platas que tú vas a colocar para el concurso, porque es un concurso. Entonces cuando ya tu defines si tienes la plata, se fija el mecanismo de participación [...]”.

“El monto lo determinamos básicamente nosotros en función de una disponibilidad, disponibilidad presupuestaria [...]”.

“Por la disponibilidad presupuestaria, cuando eh ... nació esto nació con 750 millones de pesos eso era lo que había disponible [...]”.

En los años 2013 y el 2014 se asignaron \$750.000.000 en total a la iniciativa, los cuales se distribuyeron de manera equitativa en las tres zonas establecidas en las Bases del PP, en donde Pudahuel Norte, Pudahuel Sur y Pudahuel Rural disponían de \$250.000.000 cada uno para ejecutar proyectos. Mientras que para los años 2017 y 2019 el presupuesto destinado al

PP se incrementó llegando a \$900.000.000 los cuales se distribuyeron en las zonas establecidas también de manera similar: Pudahuel Norte y Pudahuel Sur con \$300.000.000 cada una, sin embargo, para estos dos procesos la zona de Pudahuel Rural fue subdividida en urbana y rural, por lo que la primera dispone de \$200.000.000 y la segunda de \$100.000.000.

Las distribuciones de los montos a cada zona establecida en las “Bases del Presupuesto Participativo” buscan ser lo más equitativa posible entre los territorios teniendo en consideración el número de habitantes que se encuentran en ellos y las condiciones de desarrollar proyectos de inversión.

Sin embargo, la entrevistada E3 considera que el monto total asignado al PP debiese incrementar:

“[...] inyectar más recursos, que a lo mejor sean presupuestos más grandes, buscar algunos mecanismos que aumente la participación en la pre... en la presentación previa de la idea de proyecto, que la gente se atreva a poder presentar ideas de proyecto, yo creo que eso le cuesta mucho”.

Aumentar la cantidad de recursos económicos que se asignan al PP permitiría que se pudiesen desarrollar obras de inversión en la comuna de mayor envergadura, ya no solo considerando las áreas de luminarias, áreas verdes, mejoramiento de las veredas, por mencionar algunas de las tipologías de proyectos que aparecen en las “Bases del Presupuesto Participativo”; con un presupuesto mayor las personas podrían presentar proyectos relacionados por ejemplo con temáticas de capacitación de emprendimiento y gestión de negocios como el CANVAS abiertos a la comunidad que reside en la zona y/o trabajar conjuntamente con los establecimientos educacionales públicos para desarrollar iniciativas de reciclaje de los recursos plásticos creando ‘ecoladrillos – botellas de amor’ a través de los cuales se pueden fabricar las tablas de madera plásticas que permitirían construir juegos infantiles, áreas de picnic.

Sintetizando, la implementación del PP en la comuna de Pudahuel se favoreció por la existencia de recursos económicos que no estaban siendo ejecutados en su totalidad y por un presupuesto municipal que tiene un superávit lo que les permite asignar recursos a la iniciativa y de esta manera consolidarla. Se debe recordar que la forma de financiación en

Chile de las Municipalidades es principalmente a través de ingresos propios, por lo que cada una de ellas tendrá diferentes ingresos y gastos anuales que complejizan implementar el PP. Este factor es considerado el más importante para implementar el PP en una Municipalidad, ya que si no se tienen los recursos económicos no se puede desarrollar como tal la iniciativa.

❖ ***Tener una normativa en la cual se ampare el Presupuesto Participativo***

Para los autores Goldfrank (2006) y, Colina y Hoffman (2009) es necesario que el PP tenga un marco normativo por el cual se rija su ejecución y que éste contemple pocos requisitos para que las personas y organizaciones sociales puedan participar. En el caso de la Municipalidad de Pudahuel este factor se observa en la Ordenanza Municipal de Participación Ciudadana publicada el año 2011 en el Diario Oficial, en la cual se menciona en su artículo 93 que se pueden implementar PP siempre y cuando una evaluación de la disponibilidad presupuestaria lo permita. También como normativa se encuentran las “Bases del Presupuesto Participativo” de cada uno de los procesos que se han desarrollado en la comuna, en donde toma mayor relevancia la formulada en el año 2013 en la cual se establece la metodología y los procedimientos que regirán el proceso completo; a ella se le han hecho modificaciones para ir mejorando el PP de los años 2014, 2017 y 2019 (como se describió en el capítulo 3).

Las “Bases del Presupuesto Participativo” contienen las reglas y normas que tendrán que ser cumplidas por los postulantes de los proyectos específicamente, ya que de lo contrario no pasan la revisión de admisibilidad. Además establecen quiénes son los actores que participan tanto desde la Municipalidad como de la comunidad y las funciones que tendrán cada uno, por último define los plazos asociados que tienen cada una de las etapas de ejecución del PP.

Para el entrevistado E1 este factor es el más relevante:

“[...] primero tener unas bases claras eso es fundamental ¿no?, que la gente sepa exactamente, conozca los procesos, conozca el tiempo, conozca los requisitos, que esté bien informado ¿ya? Eh.. y hemos ido año a año mejorando justamente eso, porque de repente llegaban propuestas super interesantes, pero no cumplían los requisitos”.

Los otros entrevistados no mencionan directamente la importancia de este factor para la implementación del PP, pero a partir del análisis de la información, es posible señalar que todos ellos tienen un amplio conocimiento de los contenidos de las “Bases del Presupuesto Participativo” y del rol que cumplen para desarrollar este proceso en la comuna.

En este sentido, el entrevistado E4 menciona que es necesario cambiar la tipología de proyectos que pueden ser presentados ante la Municipalidad:

“Yo creo que los Presupuestos Participativos tiene que; una, levantar también temáticas nuevas, la gente tiene que... o sea no solamente quedarse en la cancha o en la iluminación peatonal, seguridad pública o las veredas, etc. Yo creo que también hay temas que también hay que fomentar líneas sobre el calentamiento global, temas en una comuna como la nuestra por ejemplo una discusión más en torno a problemas ecológicos [...]”.

Concordando con lo señalado por el entrevistado E4, es necesario considerar que puedan presentarse proyectos orientados a temáticas de reciclaje y compostaje de los desechos orgánicos por cada una de las zonas, instalación de paneles solares en las casas para producir energía eléctrica, temáticas que permitan desarrollar ciudades inteligentes y ecológicas mediante la integración de buses eléctricos, arquitectura verde y tecnologías de la información, por mencionar algunas iniciativas. En este sentido, se podrían desarrollar talleres de innovación a la comunidad previo a la realización de cada PP para que la comunidad conozca cuáles son las tendencias mundiales que se están implementando para mejorar las condiciones de vida de las personas.

Otro aspecto que debe ser corregido es incluir en la elaboración de las “Bases del Presupuesto Participativo” la participación directa tanto de personas como de organizaciones sociales con el objetivo de recoger sus opiniones y recomendaciones que tienen respecto a cómo se desarrolla el proceso en su totalidad, si hay aspectos que deben ser mejor explicados en este marco normativo, plazos que deban ser ampliados, entre otros. Esto puede ser realizado mediante asambleas zonales en las cuales participe la comunidad en general posterior al proceso de votación de los proyectos.

❖ *Descentralización política de las decisiones*

El PP conlleva en esencia traspasar las decisiones de gasto de inversión desde las autoridades y funcionarios municipales hacia la ciudadanía, en donde decidan a través de un proceso de votación cuáles serán los proyectos que serán ejecutados con estos recursos. Este factor como lo mencionan los autores Montecinos y Pagliai (2006) debiese apuntar a desarrollar nuevos liderazgos dentro de la comuna a través de dirigentes sociales, organizaciones sociales y/o funcionarios municipales.

El entrevistado E4 comenta que la descentralización de decisiones conlleva:

“[...] la política como estamos viendo tiene que tener un sustento de traspasar responsabilidades que son en este país son bastantes verticales ¿no?, los municipios siguen una línea, una estructura en la administración pública de esas características pero uno tiene que saber entender que la ciudadanía tiene que expresarse, [...] entonces en este ejercicio, este ejercicio la ciudadanía va comprendiendo que tiene que optar por una u otra cosa y que tiene ser clara en la priorización de lo que requiere para su crecimiento y desarrollo”.

Sin embargo, el entrevistado E5 considera que el factor de la descentralización de las decisiones ha costado implementarlo:

“Yo creo que quizás voy a ser poco objetivo en esto: al que ha gobernado siempre, el Alcalde por veintitantos años no le gustó mucho la instancia de los presupuestos participativos, nos metíamos ... nos metíamos en el presupuesto como dirigentes sociales, eh... como comunidad, tenía que abrir las iniciativas [...] generó una incomodidad en el transparentar ciertos costos de inversión, quizás eso mismo no lo han querido abrir de tal manera, ahora una buena iniciativa de inversión o un buen proyecto puede hasta crear un liderazgo social o un líder social puede potenciarse con esta iniciativa, entonces poco van a querer darle herramientas reales a ... a estos nuevos liderazgos, entonces yo creo que se ha limitado de alguna manera la participación de la comunidad en estos presupuestos participativos para mantener sus cuotas de poder”.

Para el caso de estudio, en las “Bases del Presupuesto Participativo” se establecen los tipos de proyectos que pueden ser presentados ante la Municipalidad, aquí destacan los relacionados con áreas verdes, juegos infantiles, veredas y una tipología que consiste en otras iniciativas de inversión que tengan un interés e impacto social, por lo que se abre la posibilidad de presentar otro tipo de proyectos; se le entrega a la comunidad un margen acotado de opciones de proyectos que pueden realizar, por lo que tal vez se deban mencionar específicamente lo que no puede ejecutar la Municipalidad porque sus atribuciones no se lo permiten.

También es la Municipalidad quién decide a través de la Mesa Técnica Municipal los proyectos que son factibles de ejecutar y luego es el Consejo del PP el encargado de determinar aquellos que estarán en la papeleta el día de la votación, por lo que de todos los proyectos recepcionados quienes cumplan y aprueben las evaluaciones que se realizan serán opciones de las personas para decidir las obras a ejecutar.

En este factor, la Municipalidad de Pudahuel define todo un marco normativo en el cual se descentralizará la toma de decisiones del área de obras de inversión en la comuna, por lo que las personas participan en aquellas etapas contempladas por la entidad.

❖ *Capital social de la ciudadanía*

Para que el PP pueda ser implementado y continuado en el tiempo se requiere que las personas participen de esta iniciativa en las asambleas (generales, informativas y deliberativas), en la elección de representantes, en la elaboración y presentación de proyectos, y por último en la votación de ellos. Para que este factor pueda desarrollarse se necesita una ciudadanía y organizaciones sociales que estén dispuestas a participar en las instancias de deliberación como mencionan los autores Goldfrank (2006), Navarro (2005), Wampler (2007) y, Colina y Hoffman (2009).

En este sentido los entrevistados E1, E3 y E4 reconocen la importancia de que la ciudadanía quiera participar activamente en el PP y también que en Pudahuel ella exige este tipo de instancias:

“[...] lo más relevante es que los vecinos se involucran, están obligados a involucrarse, y quienes presentan los proyectos están obligados a convencer a sus vecinos y con eso logramos el objetivo que es que la gente participe más [...]”.

“[...] hay aquí una exigencia desde la comunidad también o sea no es que nosotros estemos haciéndolo o no, yo creo que la comunidad también en un momento ha dicho "oye nosotros queremos participar, nosotros queremos ser parte de esto, nosotros queremos hacer esto otro, queremos ser parte de esto", entonces se han ido buscando cómo conjugamos lo que la comunidad demanda y lo que nosotros tenemos”.

“[...] cuando pones una lógica y dices “mire, sabe qué usted piense, reflexione y júntese con sus vecinos, después, que sus vecinos lo apoyen, que vayan a votar” es otra lógica, y esa lógica tiene que... para mi fortalece el tema de participación, el empoderamiento de las personas, fortalecimiento de la organización social como no como un mero transmisor, sino como un hacedor de cosas”.

En la comuna de Pudahuel las personas deben asistir primero a la asamblea general que se realiza para informarse sobre el desarrollo del PP y a las informativas que se llevan a cabo en cada zona en donde se entregan las “Bases del Presupuesto Participativo” y el formulario de presentación de proyectos, la asistencia a ésta es fundamental si alguien quiere ser representante del Consejo de PP y de la Comisión Comunal Electoral. En segunda instancia deben asistir a la asamblea deliberativa en la cual se conocen los proyectos que están postulando y se escogen a los representantes.

Quienes más elaboran y presentan proyectos ante la Municipalidad son las organizaciones sociales de la comuna, la participación de personas individuales en esta etapa no equipara a las otras, esta es una dificultad reconocida por los entrevistados E2 y E5 que tiene el proceso de PP en Pudahuel:

“Mira yo creo que hay participación ciudadana, pero nos falta más todavía ¿ya?. Para uno es importante la participación ciudadana, pero yo le decía la otra vez (cuando hicieron la presentación) decía yo que aquí falta llegar a sectores que no hemos llegado, porque no solamente con un lienzo que yo ponga que diga oye presupuestos participativos, no. [...] Quien va siempre y participa más en esto son

los organizados, las organizaciones sociales, porque quien no es organizado a veces no tiene el interés de llegar, y eso nos falta de llevar el volante a la casa y de invitar más a las personas”.

“Las juntas de vecinos principalmente son las que presentan iniciativas de inversión, eh... principalmente son las juntas de vecinos y quizás tengan que ver con el objetivo de la organización porque las funcionales están más llevadas a su propio objetivo de crearse. [...] Porque la Municipalidad no ha llegado al vecino no organizado a contarle de que existe esta modalidad y que es una oportunidad para el desarrollo de nuevas ideas, entonces como Municipio y gestión nos estamos quedando cautivo con un público que son las personas que se relacionan con la Municipalidad y son los dirigentes sociales, eh... pero son incluso un cierto grupo de dirigentes sociales, los que tienen alguna proyección para su territorio o ideas con visión comunal [...]”.

Ante esto, es necesario incrementar la difusión del PP para que la participación no sea solo de la comunidad organizada, sino que también de la no organizada. Para ello se deben investigar nuevas estrategias de comunicación de la iniciativa ya sea por medio de las redes sociales de la Municipalidad, que aparezca en la página web principal de ella toda la información asociada al proceso y/o mediante afiches publicitarios en los paraderos del transporte público que permitan llegar a la persona no organizada.

Para finalizar, se encuentra el número de votantes de los proyectos: en el año 2013 acudieron a las urnas de votación 6.749 personas, el año 2014 fueron 6.064 y el año 2017 asistieron 11.110 personas a votar. En los dos primeros procesos de PP el número de asistentes a la votación no presentó variaciones significativas, sin embargo, en el tercer proceso el número de votantes se incrementó en un 83% respecto al del 2014; esta situación demuestra que las personas a medida que van conociendo esta iniciativa de participación ciudadana que tiene la característica de ser vinculante están más dispuestas a participar, ya que comprenden cómo es su funcionamiento y lo que pueden lograr a través de ella. Esto trae como beneficio que se fortalezca la relación entre la Municipalidad y la comunidad como señalan los autores Montecinos y Pagliai (2006).

❖ *Tener funcionarios municipales que sean capaces de formular e implementar el Presupuesto Participativo en la comuna*

Este factor según los autores Goldfrank (2006), Navarro (2005) y, Montecinos y Pagliai (2006) hace referencia a que la Municipalidad tenga en su estructura organizacional unidades que se encarguen de los temas de participación ciudadana junto a funcionarios municipales capacitados en la materia que se va a implementar, ya que son los encargados de coordinar todo el proceso entre la Municipalidad y la ciudadanía.

Para el caso de estudio se encuentra la División de Desarrollo Comunitario, más conocida como DIDECO que es la mandatada a desarrollar los temas de participación entre la comunidad y la Municipalidad, destaca que dentro de ella hay programas que se encargan de ejecutar el PP en la comuna de Pudahuel como lo fue el Programa de Formación y Ciudadanía Activa para el proceso del año 2017 – 2018 y el Programa de Fortalecimiento de la Gestión Ciudadana para desarrollar el PP en el periodo 2019 – 2020.

Además, los funcionarios que integran esta división participan en la formulación e implementación del PP en la comuna, la primera mediante la revisión, modificación y aprobación de las “Bases del Presupuesto Participativo” que regirán el proceso y la segunda a través de la Mesa Técnica Municipal, el Consejo de PP, la difusión de esta iniciativa a la comunidad mediante las asambleas y en la Comisión Comunal Electoral.

Los entrevistados no mencionaron que este factor sea de gran importancia para la implementación del PP en Pudahuel, esto puede deberse a que en este proceso participan diversas unidades de la Municipalidad como fue descrito en el primer apartado de este capítulo, por lo que existen responsabilidades compartidas al momento de evaluar si el resultado del proceso de PP es positivo o negativo, y no solo de una unidad en específico.

¿Cuáles son los factores más relevantes para la implementación del Presupuesto Participativo?

De los seis factores descritos y caracterizados en el apartado anterior corresponde determinar aquellos que tienen un mayor grado de participación e influencia en la implementación del PP, es decir, cuáles son más relevantes. Para ello, se utilizará como insumo la información obtenida de las personas que fueron entrevistadas a quienes se les solicitó que calificarán con una nota de 1 a 7 los factores del listado, donde uno es nada importante y 7 es muy importante para la implementación del PP en la comuna de Pudahuel, los resultados son los siguientes:

Tabla 6. Calificaciones de los factores intervinientes en los PP.

| Factores | Calificaciones | | | | | Promedio |
|---|------------------|----|----|----|-----|----------|
| | E1 ¹² | E2 | E3 | E4 | E5 | |
| Voluntad política de las autoridades municipales | - | 7 | 7 | 7 | 6 | 6,75 |
| Recursos económicos suficientes | - | 7 | 7 | 6 | 7 | 6,75 |
| Normativa que ampare el PP | - | 6 | 7 | 5 | 6,5 | 6,125 |
| Descentralización política de las decisiones | - | 7 | 7 | 7 | 6,5 | 6,875 |
| Capital social de la ciudadanía | - | 5 | 7 | 7 | 5 | 6 |
| Funcionarios municipales que sean capaces de formular e implementar el PP | - | 7 | 5 | 5 | 4,5 | 5,375 |

Fuente: elaboración propia a partir de la información obtenida en las entrevistas.

Desglosando la información presentada en la tabla, se encuentra en primer lugar como el factor más relevante la descentralización política de las decisiones con una nota promedio de 6,8. El segundo lugar lo ocupan los factores de voluntad política de las autoridades municipales y recursos económicos con una nota promedio de 6,7. En tercer lugar está el factor normativo en el cual se desarrolla el PP con una nota promedio de 6,1. En cuarto lugar se encuentra el factor capital social de la ciudadanía calificado con nota 6. En quinto y último lugar de importancia está el factor de tener funcionarios municipales que sean capaces de formular e implementar el PP en la comuna de Pudahuel.

¹² Durante la entrevista no se alcanzó a preguntar por las calificaciones que les asignaba a los seis factores que son analizados, ya que el entrevistado debía asistir a una reunión. Por motivos de contingencia no ha sido posible volver a fijar una reunión para una segunda entrevista en donde pueda calificar estos factores.

Los factores que se considerarán relevantes para ejecutar el PP son aquellos que tienen una nota promedio igual o superior a 6. Estos fueron agrupados en cuatro categorías que se presentan a continuación:

❖ **Factor Político**, consiste en que las autoridades políticas de la Municipalidad (tanto el Alcalde como los Concejales) tengan la voluntad política para descentralizar las decisiones sobre iniciativas de inversión que vayan a desarrollarse en la comuna, es decir, deben traspasar hacia la ciudadanía el proceso de toma de decisión sobre un porcentaje del presupuesto municipal anual. Para esto, deben entregar espacios de deliberación en donde la comunidad pueda identificar, discutir y proporcionar una solución a los problemas y necesidades que tienen mediante el desarrollo de obras de inversión en los territorios que se han definido.

❖ **Factor Económico**, para que el PP puede ser implementado requiere que la Municipalidad disponga de recursos económicos suficientes, esto se refiere específicamente a que el presupuesto municipal no presente un déficit, es decir, que sus gastos no sobrepasen a los ingresos que pueden recaudar en un año, ya que de presentarse esta situación no estarían disponibles los recursos económicos para desarrollar el PP en la comuna.

Si el presupuesto municipal permite ejecutar el PP, es necesario que se transparente las cifras que se asignan a esta iniciativa en general y a cada zona de manera particular, con la finalidad de que las personas conozcan el porcentaje del presupuesto municipal que se está destinando a ella.

❖ **Factor Ciudadano**, para que el PP pueda ser implementado en una Municipalidad requiere de un compromiso por parte de la ciudadanía de participar efectivamente, ya que es ella quien debe identificar cuáles son los problemas públicos y necesidades que la aquejan en un territorio determinado (zonas) para formular una solución mediante un proyecto que contemple una inversión local.

Es fundamental que la ciudadanía participe también en las asambleas zonales que se realizan y en el proceso de votación para escoger aquellos proyectos que serán ejecutados en la comuna con los recursos asignados al PP. Si las personas no participan de estas instancias no hay incentivos para que la Municipalidad mantenga en la comuna el PP.

- ❖ **Factor Normativo**, el cual permite definir el marco regulatorio y las normas que regirán la implementación del PP, esto permite entregar información certera respecto de los plazos que tiene el proceso y transparentar su desarrollo, lo que permite que la ciudadanía se informe respecto a temas de gestión local y conozca las etapas que conllevan ejecutar obras de inversión en la comuna.

Figura 3. Factores relevantes en el proceso de implementación del PP.



Fuente: elaboración propia.

Estos cuatro factores deben converger de manera simultánea para que el PP se pueda implementar en una Municipalidad en Chile, en conjunto engloban los principales ejes que se tienen que dar para realizar este mecanismo de participación ciudadana, el cual logra vincular de manera directa las opiniones de la ciudadanía con las decisiones que toma el Gobierno Local en materia de gestión e inversión de los recursos económicos.

Para ir finalizando este apartado hay que mencionar que estos cuatro factores se pueden identificar claramente en el caso de estudio de esta tesis. El factor político se ve favorecido porque las autoridades políticas de la comuna de Pudahuel tienen una larga continuidad en sus cargos, el Alcalde se encuentra ejerciendo estas funciones desde el año 1992 a la fecha lo que se traduce en 28 años de manera consecutiva y en el caso de los Concejales, hay 5 de

ellos que se encuentran en el cargo desde el año 2004 a la fecha. Esta situación genera una estabilidad y continuidad en la conformación del Gobierno Local, ya que la ciudadanía sospecha quienes serán electos nuevamente como autoridades políticas y el enfoque que ellas tendrán en su gestión.

Esta situación cambiará en la próxima elección municipal, ya que el día 8 de julio del 2020 se publicó en el Diario Oficial la Ley 21.238 que limita la reelección de las autoridades políticas, en la cual se establece que una autoridad política electa solo puede ser reelegida en dos oportunidades. Esto significa para el caso de la Municipalidad de Pudahuel que la ciudadanía escogerá un nuevo Alcalde y nuevos Concejales Municipales que tendrán que decidir si continuar o no desarrollando el PP en la comuna.

El factor económico en el caso de estudio se encuentra en la cantidad de recursos que se han asignado para los cuatro procesos de PP desarrollados, el año 2013 y 2014 – 2015 se contemplaron \$750.000.000 en total para esta iniciativa distribuidos de manera equitativa en las tres zonas que se establecieron, es decir, \$250.000.000 para cada una de ellas. Mientras que para los años 2017 – 2018 y 2019 – 2020 el presupuesto asignado al PP se incrementó en \$150.000.000, alcanzando de esta manera una cifra total de \$900.000.000 los cuales se distribuyeron de la siguiente forma: para la zona de Pudahuel Norte y Pudahuel Sur un monto de \$300.000.000 en cada una, y para la zona de Pudahuel Rural \$300.000.000, los cuales fueron subdivididos en \$200.000.000 para el área Rural – Urbana y \$100.000.000 para el área Rural – Rural.

Respecto al factor ciudadano se debe mencionar que la cantidad de proyectos que aprueban la etapa de evaluación de factibilidad es limitada, en el año 2013 sólo 11 proyectos pasaron esta instancia, al desglosarlos por zona se encuentran 4 en Pudahuel Norte, 5 en Pudahuel Sur y 2 en Pudahuel Rural. Para el año 2014 – 2015 sólo 5 proyectos llegaron a la papeleta de votación: 2 en Pudahuel Norte, 2 en Pudahuel Sur y 1 en Pudahuel Rural. Mientras que para el año 2017 hubo un aumento de la cantidad total de proyectos que pasaron la evaluación de factibilidad fueron 17, los cuales se dividen en la siguiente manera: 6 en Pudahuel Norte, 5 en Pudahuel Sur, 3 en Pudahuel Rural – Urbano y 3 en Pudahuel Rural – Rural.

Estas cifras demuestran que es necesario que las personas de manera individual o a través de organizaciones sociales de la comuna presenten más ideas de proyectos ante la Municipalidad

de Pudahuel. También se requiere que en las “Bases del Presupuesto Participativo” se especifiquen de forma más detallada los requisitos que tienen que cumplir para aprobar la evaluación de factibilidad que realizan los integrantes de la Mesa Técnica Municipal. Otra acción que puede realizar la Municipalidad es en la primera asamblea informativa realizar un taller y/o charla explicativa de cómo se debe formular una idea de proyecto con la finalidad de que las personas y organizaciones sociales que quieran postular tengan el conocimiento respecto a la información que deben presentar para que no sea rechazado en la etapa de evaluación.

Siguiendo en la línea de los proyectos presentados es necesario señalar que aquellos que han sido ganadores en los tres procesos que ya se han desarrollado y ejecutado son:

- ❖ 1 proyecto de Internet Wi – Fi.
- ❖ 1 proyecto de luminarias.
- ❖ 2 proyectos relacionados con el abastecimiento y distribución de agua potable.
- ❖ 6 proyectos relacionados con la compra de equipamiento, carros bomba e indumentaria necesaria que requieren los bomberos de la comuna.

Esto demuestra que la organización que más proyectos ha presentado ante la Municipalidad son los Bomberos de Pudahuel y que tienen el apoyo de la comunidad para las votaciones, lo que refleja que sus proyectos son vistos como un bien común para el territorio y que requieren de recursos de inversión para su funcionamiento de manera constante.

El factor normativo se compone de la Ordenanza Municipal de Participación Ciudadana y de las “Bases del Presupuesto Participativo” que se han formulado para cada proceso específicamente, en ellas se definen claramente los principales aspectos que regirán al PP, los actores que participan y los plazos asociados. Al finalizar cada proceso se revisa el marco normativo de ellas para identificar aquellos aspectos ambiguos y/o que pueden ser mejorados para una próxima versión.

CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN

Los PP son un mecanismo de participación ciudadana directa y vinculante que permite integrar las opiniones e iniciativas de proyectos de inversión que tienen los habitantes de una comuna en la gestión pública local utilizando para ello los recursos económicos que dispone la Municipalidad para desarrollar estas obras de inversión. En ellos la ciudadanía postula proyectos que resuelven alguna problemática y/o necesidad que identificaron, esto se realiza a través de la participación de ciudadanía en general.

El PP logra que la ciudadanía vuelva a conectarse con su comunidad dejando de lado el individualismo, ya que todos los proyectos que postulan a esta iniciativa requieren generar un bien común, es decir, un beneficio para toda la comunidad, que mejore la calidad de vida de los habitantes de ese territorio. Esto es lo desafiante que tiene el PP ya que se espera que la ciudadanía delibere y decida en conjunto qué quiere para su zona.

Esto en el largo plazo genera que la ciudadanía se interese por conocer aspectos de la gestión interna de la Municipalidad y quiera ser partícipe de todas las decisiones que se tomen en la comuna, lo que conlleva a que se mejore la calidad de la democracia, ya que las personas vuelven a participar de las temáticas públicas. Otros beneficios que se producen a partir de la implementación del PP en una Municipalidad son: (1) se aumenta el control social que ejerce la ciudadanía sobre la Municipalidad y las autoridades políticas (tanto el Alcalde como los Concejales), ya que las personas están atentas a las decisiones que se toman al interior de ella; (2) también se incrementa la transparencia en el uso de los recursos públicos que realiza la Municipalidad, esto debido a que las personas conocen cuál es el presupuesto anual, cómo se distribuye y cómo se están gastando los recursos; y por último (3) se disminuyen las posibilidades de que puedan cometerse actos de corrupción al interior de la Municipalidad como consecuencia de los puntos anteriores.

A pesar de los beneficios que trae consigo la implementación del PP, en Chile ellos no han podido consolidarse como un mecanismo de participación ciudadana estable y continuo en el tiempo en una Municipalidad, suelen ejecutarse por uno o dos años y después se discontinúan su implementación. No obstante, se ha encontrado un caso en la Región

Metropolitana del país que ha desarrollado de manera continua cuatro procesos de PP entre los años 2013 – 2020.

Este acontecimiento llevó a plantearse la pregunta de investigación de la presente tesis: *¿Cuáles son los factores más relevantes que intervienen en la implementación del presupuesto participativo en la comuna de Pudahuel?* Para dar respuesta a esta interrogante se estudió en profundidad cómo se ha generado el PP en la comuna ya mencionada, encontrando que hay 4 factores relevantes que deben estar presentes en la Municipalidad que decida implementar el PP; estos son el factor político, económico, ciudadano y normativo.

La relevancia del factor político para la implementación del PP en una Municipalidad radica en que las autoridades políticas deben tener una voluntad firme y clara de querer desarrollar mecanismos de participación ciudadana directa e incidente en su gestión como mencionan los autores Goldfrank (2006), Navarro (2005), Wampler (2007) y, Colina y Hoffman (2009). Sin este primer paso no es posible instaurar el PP, ya que en Chile el Alcalde es la autoridad que debe liderar la Municipalidad en la cual se encuentran las unidades encargadas del proceso de implementación del PP y los Concejales actúan como fiscalizadores de las acciones y decisiones que toma el Alcalde, y también son los encargados de aprobar el presupuesto municipal en donde se contempla el ítem de destinar recursos económicos para desarrollar esta iniciativa en la comuna.

Por lo tanto, es fundamental que las autoridades políticas tengan la “voluntad de provocar procesos complementarios de participación ciudadana en la democracia representativa y generar diseños que fomenten la participación de la ciudadanía o la creación de asambleas populares” (Buele & Vidueira, 2018, pág. 174), es decir, que quieran incluir de manera directa a la ciudadanía en la gestión pública local, específicamente en este caso a través de la determinación de qué obras de inversión se realizarán en la comuna.

Por último, se debe recalcar que en las próximas elecciones municipales que deben desarrollarse se producirá un cambio de quien ejerce el cargo de Alcalde en la comuna y de la mitad de los integrantes del Concejo Municipal como consecuencia de la promulgación de la Ley 21.238 que limita la reelección de las autoridades, por lo que cabe plantearse como interrogante qué pasará con la implementación del PP en la comuna de Pudahuel con la

llegada de nuevas autoridades políticas a la Municipalidad, ¿seguirán implementando esta iniciativa o será eliminado este mecanismo de participación ciudadana?

Para que el PP pueda ser implementado en una Municipalidad se requiere que ella disponga de recursos económicos que permitan desarrollar esta iniciativa en la comuna, en el caso de estudio, la Municipalidad de Pudahuel dispone de ellos como ya se ha detallado en los capítulos anteriores. Sin embargo, deben plantearse algunas reflexiones respecto a este factor.

Primero, como la forma de financiación de las Municipalidades en Chile es principalmente a través de la generación de ingresos propios se dificulta el establecer un monto mínimo de recursos que deben destinarse a los PP, dado que año a año la recaudación de ingresos varía, por lo tanto, también lo hará la cantidad de recursos económicos que se puedan destinar a esta iniciativa, ya que primero la Municipalidad debe cubrir todos sus gastos corrientes en el tiempo antes de evaluar si queda algún saldo que pueda ser destinado a los PP. Esto dificulta desarrollar proyectos de inversión de gran envergadura como por ejemplo el Teatro Municipal que tiene la Municipalidad de Las Condes o el robot vigilante que ha implementado la Municipalidad de Vitacura como medida de seguridad en los espacios públicos; ambos casos se desarrollan en las comunas que tienen los mayores ingresos del país, y que por ende, les permiten ejecutar proyectos de inversión que tienen un costo mayor.

Segundo, se puede plantear que todo el presupuesto anual que se destina a desarrollar obras de inversión sea ejecutado a través de los PP en donde las personas decidan qué quieren desarrollar en la comuna, esto llevará a identificar de manera rápida cuáles son las obras prioritarias que deben realizarse para satisfacer las necesidades – problemas que tienen los habitantes de ese territorio y no las que ha contemplado la Municipalidad que pueden ser distantes a las prioridades que tiene la ciudadanía.

Tercero y último, la cantidad de recursos económicos que se ha asignado en los últimos dos procesos de PP a cada una de las zonas no es equitativo entre ellos, debido a que la zona rural fue subdivida en dos por lo que el monto total asignado a esta zona en consecuencia también es subdivido pero de manera no equitativa, ya que en la zona Rural – Urbana se asignan \$200.000.000 mientras que para la zona Rural – Rural \$100.000.0000, siendo que para Pudahuel Norte y Pudahuel Sur disponen cada uno de ellos de \$300.000.000.

Esto lleva a cuestionarse si se están produciendo desigualdades entre cada una de las zonas delimitadas para el PP como consecuencia de la distribución de los recursos económicos, lo que conlleva a que los proyectos que se presenten en cada una de las zonas no dispongan de un mismo monto para ejecutarlos, y por ende se esté disminuyendo el nivel de bienestar que se puede producir en la población y de la posibilidad de generar una redistribución de los recursos hacia los territorios más pobres de la comuna. Esto en el largo plazo puede derivar en la generación de brechas entre las localidades existentes en la comuna y en una disminución de las condiciones de vida de sus habitantes, que se traduce en desigualdades sociales (CEPAL, 2016).

Respecto al factor normativo se debe señalar la importancia que tiene que el proceso del PP se realice dentro de un marco normativo que entregue las reglas y procedimientos que deben seguirse para implementar el PP en una Municipalidad como han mencionado los autores Goldfrank (2006) y, Colina y Hoffman (2009). En el caso de estudio de la presente investigación se encontró que existe una Ordenanza Municipal que contempla en su artículo 93 que pueden desarrollarse PP en la comuna siempre y cuando se tenga una disponibilidad presupuestaria que lo permita, y “Bases de Presupuesto Participativo” que se han formulado para cada proceso que se ha realizado.

Al respecto de estas últimas se debe mencionar que una vez finalizado el PP se revisan los contenidos que están en las Bases con la finalidad de establecer mejoras para el siguiente PP, en este proceso de revisión no participa directamente la ciudadanía, sino que es la propia Municipalidad quien determina los aspectos que deben ser corregidos y/o eliminados. Esta situación no permite que la ciudadanía pueda entregar sus opiniones y recomendaciones de mejora que pueden establecerse en una nueva “Bases de Presupuesto Participativo”, por ejemplo, en el caso de las personas u organizaciones sociales que participan presentando proyectos para el PP ante la Municipalidad y también de quienes se postulan a los cargos del Consejo de PP y de la Comisión Comunal Electoral sobre los requisitos que deben cumplir para ello y las funciones que deben realizar.

En un segundo punto se encuentra además que las tipologías de proyectos que pueden ser presentados se centran en mejoramiento de las veredas, de áreas verdes y juegos infantiles, y en un cuarto punto otras iniciativas de inversión que sean de impacto e interés social, que si

bien dan la oportunidad a que se presenten otros tipos de proyectos estos muchas veces se enfocan en solucionar problemáticas puntuales del presente pero que no tienen una visión a futuro, por ejemplo, se han ganado dos proyectos en Pudahuel Rural respecto a abastecimiento y distribución de agua potable lo cual lleva a plantearse que para esta zona es necesario solucionar una problemática esencial para el desarrollo de la vida y de actividades de agricultura y ganadería como lo es el abastecimiento de agua potable, por lo que es fundamental destinar a esta zona una mayor cantidad de recursos económicos que solucionen de manera definitiva esta problemática, en este sentido tal vez deba plantearse destinar íntegramente todo el monto de los PP a esta zona para que todos los habitantes de ella dispongan de agua potable, ya que la principal característica de este mecanismo de participación ciudadana es la redistribución de los recursos hacia las zonas más pobres de la comuna, donde se encuentra específicamente la zona de Pudahuel Rural.

En un tercer punto se encuentra establecer en las “Bases de Presupuesto Participativo” un factor de paridad para la ejecución de los proyectos, lo que permita desarrollar otros tipos de obras de inversión en la comuna como pueden ser cursos y capacitaciones para mujeres emprendedoras (en áreas de gestión de negocios por ejemplo) que se alejen de los clásicos talleres que se imparten para mujeres como son los de manualidades, bordados y cocina, y/o incluso replicando a nivel comunal el programa gubernamental de 4 a 7 en donde los hijos de madres trabajadoras pueden estar ahí post jornada escolar, para ello se pueden construir sedes específicas para estas funciones y también se puede replicar en casos donde las mujeres están al cuidado de personas enfermas y/o con discapacidades, a los cuales puedan asistir las personas que presenten estas condiciones para que tengan un cuidado impartido por profesionales algunas horas en la semana; ya que no se puede desconocer el rol cuidador que siempre se ha asignado a las mujeres en donde quienes ejercen esta función pueden padecer de enfermedades como la depresión y hasta una sobrecarga emocional por las responsabilidades a las cuales se ven enfrentadas.

El último factor identificado en esta investigación que tiene una gran relevancia para la implementación del PP en una Municipalidad es el denominado como factor ciudadano, en este es fundamental que la ciudadanía participe de esta instancia mediante la asistencia a las asambleas, la identificación de problemas/necesidades que pueden ser satisfechas con un

proyecto en la comuna y su respectiva deliberación, así como también en el proceso de votación de los proyectos que se realizan en cada zona.

Quienes más participan en la presentación de proyectos y en la asistencia a las asambleas zonales son las organizaciones sociales de la comuna, por lo que falta llegar a la persona no organizada para que se interese por esta instancia y se motive a participar. Esto se encuentra en sintonía con lo planteado por los autores Noriega, Aburto y Montecinos respecto a la necesidad de incrementar la participación de las personas que no son integrantes de las organizaciones sociales al PP:

“[...] no solo se requiere continuar incluyendo a más participantes (aunque siempre es necesario), sino más bien poner atención en la calidad de la participación, renovando los liderazgos, pero también integrando a la sociedad no organizada – históricamente excluida– en los procesos decisionales de la gestión pública y básicamente focalizando los esfuerzos en la ciudadanía organizada como en la no organizada” (Noriega, Aburto, & Montecinos, 2016, pág. 216).

Este es un desafío que debe enfrentarse en el corto plazo en la comuna de Pudahuel, se tienen que buscar nuevas estrategias de comunicación que permitan incluir a las personas no organizadas en este mecanismo de participación ciudadana. Para ello se debe analizar el por qué su tasa de participación es baja, por ejemplo, si se debe a que no se conoce en qué consiste y cómo funciona el PP, si es porque no reciben la información sobre el desarrollo de éste en la comuna en los tiempos adecuados y/o por no tener el interés en esta temática, ya que esto permitirá establecer una línea de acción clara para incrementar la participación de la persona no organizada; para ello se deben realizar estudios en esta materia.

Otro desafío que puede plantearse para este factor es sobre la cantidad de votantes, como ya se ha mencionado en este trabajo investigativo, el número de personas que acuden a las urnas de votación para escoger qué proyecto será ejecutado en la comuna es bajo, si bien se ha visto un incremento en el proceso del año 2017 – 2018 con un total de 11.110 en toda la comuna, esta cifra todavía es baja ya que solo representa el 6,87% del padrón electoral del año 2016¹³.

¹³ Información obtenida de: <https://www.servel.cl/padron-electoral-por-ano-inscritos-vigentes-por-comuna-region-grupos-etareos-no-videntes-analfabetos-etc/>

Esto lleva a proponer que se caracterice quiénes son los votantes del PP en la comuna de Pudahuel, en donde se identifique qué grupo etario participan más, qué género es el que más asiste a las urnas de votación o si no se identifican con ningún género, cuántos de ellos son migrantes, cuántos pertenecen a la comunidad LGBTI. Levantar esta información será un gran insumo del que disponga la Municipalidad para desarrollar nuevas iniciativas en la comuna tanto para el desarrollo del PP como para otros programas que quieran implementarse.

Siguiendo la línea de las votaciones se debe señalar que la organización social que más proyectos de PP han ganado es Bomberos con 6 proyectos en los tres procesos que se han realizado en su totalidad (2013, 2014 – 2015 y 2017 – 2018), lo cual está enmarcado por los altos niveles de confianza ciudadana que tienen y que en los últimos años se han consolidado como la mejor institución evaluada por la misma ciudadanía como se muestra en los resultados de la Encuesta de Termómetro Social de diciembre del 2019¹⁴ con una nota de 9,2 de una nota máxima de 10. Sumado a ello, se encuentra que el personal de Bomberos no tiene una remuneración fija mensual, sino que se financia a través de aportes que realiza el Gobierno Regional (los que pueden sufrir disminuciones de un año a otro como sucedió para el presupuesto 2020 que le fue asignado¹⁵) y también por los aportes individuales de las personas; por lo que en esencia el personal de Bomberos tiene un carácter de voluntario. Como último punto explicativo, se encuentran que tienen funciones que van desde rescatar a las personas que quedan atrapadas en los vehículos cuando hay un accidente vehicular, apagar incendios que se producen en las viviendas y/o locales comerciales, así como también de colaborar en la mitigación de los incendios forestales, por lo que son una institución bien vista por la ciudadanía por el rol social que ejecutan hacia la comunidad y que requiere recursos económicos para seguir desempeñando sus funciones.

Para ir finalizando con las conclusiones y a modo de propuesta, el PP en Chile podría ser implementado a nivel de los Gobiernos Regionales, en donde se destine un porcentaje del presupuesto anual a esta iniciativa en el cual las personas y organizaciones sociales de la región puedan presentar proyectos de inversión y los habitantes de ella sean quienes deliberen

¹⁴ Disponible en: <https://www.microdatos.cl/termometro-social-2>

¹⁵ <https://www.latercera.com/nacional/noticia/raul-bustos-presidente-de-bomberos-de-chile-ha-mermado-el-apoyo-financiero-de-las-municipalidades/YMKUKMFVFBGVVNZ3GMOP5NKZDE/>

y decidan qué quieren implementar, esto contribuiría a desarrollar un real proceso de descentralización en el país.

REFERENCIAS

Bibliografía

- Albores (2004) citado en Valverde, K., Gutiérrez, E., & García, F. d. (2013). Presupuesto público sin participación ciudadana. La necesidad de un cambio institucional en México para la consolidación democrática. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 24.
- Annunziata, R. (2011). "Proximidad", representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina. *Revista de Ciencias Sociales*, número 40, 14.
- Baptista, M. d., & Hernández, R. (2010). *Metodología de la Investigación*. McGrawHill.
- Bonoma, T. (1985). Case Research in Marketing: Opportunities, problems and a process. *Journal of Marketing Research*, 10.
- Buele, I., & Vidueira, P. (2018). Presupuesto participativo: una revisión de la investigación científica y sus implicancias democráticas del 2000 al 2016. *Universitas. Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 18.
- Castro, D., Guavita, L., & Martín, S. (2019). Condiciones habilitantes para los presupuestos participativos en Bogotá: una perspectiva nacional e internacional. *Revista Departamento Ciencia Política* 16, 27.
- CEPAL. (2016). Capítulo IV: Desigualdades sociales en clave territorial. En CEPAL, *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (pág. 96).
- Colina, M., & Hoffman, M. G. (2009). Participación Ciudadana a través de los presupuestos participativos: contribuyendo a una nueva relación Estado - Sociedad. *Revista Pléyade* N° 4, 31.
- Díaz, L., Torruco, U., Martínez, M., & Varela, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación en Educación Médica*, vol. 2, núm. 7, 7.
- Finot, I. (2001). Descentralización en América Latina: teoría y práctica. *Serie de Gestión Pública*, 133.

- Finot, I. (2003). Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local. *Serie Gestión Pública*, 34.
- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 10.
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, volumen 26, 27.
- López, W. (2013). El estudio de casos: una vertiente para la investigación educativa. *Educere*, vol. 17, núm. 56, 7.
- Martínez, P. C. (2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*.
- Mirosevic, C. (2005). *El Presupuesto Participativo y las posibilidades de su instauración en Chile*.
- Montecinos, E., & Pagliai, C. (2006). *Presupuestos participativos en Chile: Experiencias y aprendizajes*. Fundación Friedrich Ebert.
- Navarro, Z. (2005). Capítulo VI Desarrollo redistributivo y capital social: el caso del presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil. En CEPAL, *Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza* (pág. 226). Santiago de Chile.
- Noriega, A., Aburto, F., & Montecinos, E. (2016). Presupuestos Participativos en Chile y su contribución a la inclusión social. *Revista de Ciencias Social Número 56*, 16.
- Olavarría, M. (2007). Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas. *Documentos de Trabajo N° 11 del Instituto de Asuntos Públicos*, 92.
- Parés, M. (2011). Fortalezas y debilidades de las experiencias del presupuesto participativo en Barcelona (España). En P. P. democracia, *Carlos Briseño* (pág. 210).
- Quecedo, R., & Castaño, C. (2002). Introducción a la metodología de investigación cualitativa. *Revista de Psicodidáctica*, 36.

- Quintana, A. (2006). *Metodología de Investigación Científica Cualitativa*.
- SUBDERE; División de Organizaciones Sociales. (2016). *Guía de Participación Ciudadana en la Gestión Municipal*. Santiago de Chile.
- UN-HABITAT. (2004). *¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? 72 respuestas a preguntas frecuentes sobre Presupuesto Participativo Municipal*. Quito.
- Wampler, B. (2007). A Guide to Participatory Budgeting. En A. Shah, *Participatory Budgeting* (pág. 300). Washington, D.C.: The World Bank.

Documentos y Fuentes

- Bases Presupuestos Participativos. (2013). *Bases Presupuestos Participativos Pudahuel 2013*. Ilustre Municipalidad de Pudahuel.
- Bases Presupuestos Participativos. (2014). *Bases Presupuestos Participativos Pudahuel 2014*. Ilustre Municipalidad de Pudahuel.
- Bases Presupuestos Participativos. (2017). *Bases Presupuestos Participativos Pudahuel 2017*. Ilustre Municipalidad de Pudahuel.
- Bases Presupuestos Participativos. (2019). *Bases Presupuestos Participativos Pudahuel 2019*. Ilustre Municipalidad de Pudahuel.
- Biblioteca del Congreso Nacional. (22 de Mayo de 2020). *Reportes Estadísticos Comunes 2017*. Obtenido de Indicadores Demográficos: <http://reportescomunales.bcn.cl/2017/index.php/Pudahuel/Poblaci%C3%B3n>
- Ordenanza Municipal de Pudahuel. (2011). Ordenanza Municipal de Pudahuel. *Diario Oficial de la República de Chile*.

Leyes

- Ley 18.695. (12 de Mayo de 2020). *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. Obtenido de Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.695, Orgánica

Constitucional de Municipalidades:
<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693>

Ley 19.418. (12 de Mayo de 2020). *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. Obtenido de Ley 19.418 Establece normas sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30785>

Ley 20.500. (12 de Mayo de 2020). *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. Obtenido de Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143>

Ley 21.238. (20 de Octubre de 2020). *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. Obtenido de Ley 21238 Reforma constitucional para limitar la reelección de las autoridades que indica <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1147301>

ANEXO: ENTREVISTADOS

Preguntas realizadas al entrevistado E1:

1. ¿Qué entiende por presupuesto participativo?
2. ¿Desde qué año se están implementando los presupuestos participativos en la comuna?
3. ¿Por qué deciden implementarlos?
4. Como Concejo Municipal, ¿qué los motiva a respaldar esta iniciativa?
5. ¿Cuáles son las etapas para formular el presupuesto participativo?
6. ¿Cómo se define la cantidad de recursos asignados?
7. ¿Qué factor usted que es relevante para que se desarrolle de una buena manera el presupuesto participativo?
8. Dentro de las Bases del año 2019 y 2017 se encuentra dividida en 4 zonas la comuna, ¿esto a qué se debe?
9. ¿Por qué cree que ha perdurado tanto el presupuesto participativo?
10. ¿Piensa que hay algo que se podría modificar del presupuesto participativo?
11. Si comparamos Pudahuel con otras Municipalidades que han implementado presupuestos participativos pero no logran perdurar en el tiempo, ¿por qué cree que sucede esto?

Preguntas realizadas al entrevistado E2:

1. ¿Qué entiende por presupuesto participativo?
2. Aproximadamente, ¿desde cuándo están implementando los presupuestos participativos?
3. ¿Cómo es el proceso de aprobación de los recursos asignados a los presupuestos participativos?
4. ¿Por qué específicamente deciden implementar los presupuestos participativos?
5. ¿La voluntad política de ustedes como autoridades municipales es relevante para respaldar este tipo de iniciativa?
6. ¿Cuál es su rol como Concejales dentro de los presupuestos participativos?

7. Si tuviera que seleccionar aquellos factores que intervienen y que son relevantes para la implementación de los presupuestos participativos, ¿cuáles mencionaría?
8. ¿Por qué cree que ha perdurado este mecanismo de participación ciudadana?
9. A su juicio si tuviera que modificar algo a futuro de los presupuestos participativos, ¿qué sería?
10. De la siguiente lista de factores le pediré si los puede calificar con una nota de 1 a 7, donde 7 es super importante para que se desarrolle el presupuesto participativo:
 - a. Voluntad política de las autoridades municipales
 - b. El que la ciudadanía vaya a votar
 - c. Que la Municipalidad cuente con personas suficiente para desarrollar esta iniciativa
 - d. Recursos suficientes
 - e. Normativa legal en la que se ampare el presupuesto participativo
 - f. Descentralización de las decisiones
11. ¿Cuáles son los beneficios de implementar los presupuestos participativos en la comuna?

Preguntas realizadas al entrevistado E3:

1. ¿Por qué deciden implementar los presupuestos participativos?
2. ¿Cuáles son los hitos que han marcado la implementación del presupuesto participativo?
3. ¿Cómo es el proceso de formulación al interior de la Municipalidad?
4. ¿Por qué deciden dividirlo en 2 años?
5. ¿Cuál es el objetivo que se busca lograr con los presupuestos participativos?
6. ¿Cómo se determina la cantidad de recursos asignados al presupuesto participativo?
7. ¿El Consejo de Presupuesto Participativo y la Mesa Técnica Municipal son quienes evalúan los proyectos que ingresan a la Municipalidad?
8. ¿Quién realiza la difusión de los proyectos?
9. ¿Por cada zona se constituye una cantidad de mesas mínimas para ir a votar?
10. ¿Para qué una persona vaya a votar debe cumplir algún requisito?

11. ¿Cómo se financian los proyectos electos?
12. ¿Quiénes participan en la implementación de todo este proceso?
13. ¿Qué factores son relevantes para la implementación de un presupuesto participativo?
14. De la siguiente lista de factores le pediré si los puede calificar con una nota de 1 a 7, donde 7 es super importante para que se desarrolle el presupuesto participativo:
 - a. Voluntad política de las autoridades municipales
 - b. El que la ciudadanía participe
 - c. Que la Municipalidad cuente con una cantidad de funcionarios para implementarlos
 - d. Recursos económicos suficientes
 - e. Normativa legal en la que se ampare el presupuesto participativo
 - f. Descentralización de las decisiones
15. ¿Cuáles son los beneficios que como Municipalidad tienen al implementar los presupuestos participativos?
16. ¿A futuro modificaría algo de los presupuestos participativos?
17. ¿Por qué cree que la Municipalidad ha venido fomentando la participación ciudadana?
18. ¿Cree que si en las próximas elecciones municipales es electo otro Alcalde continuarían con los presupuestos participativos?
19. ¿Por qué la gente postula proyectos y no decide directamente del presupuesto municipal dónde se pueden ir destinando los recursos?

Preguntas realizadas al entrevistado E4:

1. ¿Cómo llegan a la decisión de implementar los presupuestos participativos?
2. ¿Cómo se determina el monto en general y el asignado a cada zona?
3. ¿Quiénes participan en todo este proceso? Desde la elaboración de las Bases hasta que se determinan los proyectos ganadores
4. ¿Cuál es el rol que tiene la Municipalidad para establecer, implementar y mantener los presupuestos participativos?
5. ¿Ustedes como SECPLAN participan de todo el proceso o se centran en ciertas áreas?

6. ¿Cuáles son los factores que intervienen para implementar el presupuesto participativo?
7. De la siguiente lista de factores le pediré si los puede calificar con una nota de 1 a 7, donde 7 es super importante para que se desarrolle el presupuesto participativo:
 - a. Voluntad política de las autoridades municipales
 - b. El que la ciudadanía participe
 - c. Que la Municipalidad cuente con una cantidad de funcionarios para implementarlos
 - d. Recursos económicos suficientes
 - e. Normativa legal en la que se ampare el presupuesto participativo
 - f. Descentralización de las decisiones políticas
8. ¿Considera que los presupuestos participativos fomentan y vinculan la participación ciudadana con el municipio?
9. ¿Cree que el que el Alcalde se haya mantenido en su cargo le ha permitido consolidar los presupuestos participativos?
10. ¿Cómo se ha percibido desde el municipio una mayor participación ciudadana?
11. Desde la ciudadanía, ¿cómo se ha percibido la implementación de los presupuestos participativos?

Preguntas realizadas al entrevistado E5:

1. ¿Qué entiende por presupuesto participativo?
2. ¿Cómo conoció los presupuestos participativos?
3. ¿Cómo es el proceso de formulación de los presupuestos participativos?
4. ¿Qué actores claves participan de este proceso?
5. ¿Cómo se determinan los montos que se asignan a cada zona?
6. Usted postuló un proyecto y lo ganó, ¿cómo fue esa experiencia?
7. ¿Se producen instancias de deliberación en la comunidad cuando se están postulando los proyectos?
8. ¿Cuál es el rol de la Municipalidad, el Concejo Municipal y la ciudadanía para implementar y mantener en el tiempo los presupuestos participativos?

9. ¿Qué factores intervienen en la implementación de los presupuestos participativos?
10. De la siguiente lista de factores le pediré si los puede calificar con una nota de 1 a 7, donde 7 es super importante para que se desarrolle el presupuesto participativo:
- a. Voluntad política de las autoridades municipales
 - b. El que la ciudadanía participe
 - c. Que la Municipalidad cuente con una cantidad de funcionarios para implementarlos
 - d. Recursos económicos suficientes
 - e. Normativa legal en la que se ampare el presupuesto participativo
 - f. Descentralización de las decisiones políticas
11. ¿Considera que los presupuestos participativos fomentan y vinculan la participación de la ciudadanía con la Municipalidad?
12. ¿Por parte de la ciudadanía cree que hay una evaluación positiva o negativa de los presupuestos participativos?
13. De manera personal, ¿qué aspectos se podrían mejorar del actual presupuesto participativo tanto en sus Bases como en su implementación?
14. ¿El control que ejerce la ciudadanía sobre la Municipalidad sobre el presupuesto aumenta?