



UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO  
ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL

**“Presupuestos Participativos; Una nueva Metodología de  
Participación en el Actual Escenario Comunitario”.**

Alumnas: Karolyn Funke Gómez  
Ingrid Salinas Ulloa

Profesor Guía: Omar Ruz Aguilera

Tesis Para Optar Al Grado De Licenciado En Trabajo Social.

Tesis Para Optar Al Título De Asistente Social

Santiago de Chile, 2010

## INDICE

<b>INTRODUCCION.....</b>	<b>7</b>
<b>Estructura Metodológica.....</b>	<b>11</b>
1.- Planteamiento del problema.....	11
2.- Preguntas de investigación.....	16
3.- Objetivos de la investigación.....	17
4.- Hipótesis.....	18
5.- Estrategia metodológica.....	19

### **PRIMERA PARTE: MARCO TEORICO**

#### **CAPITULO I: UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN**

1.- Definiciones conceptuales.....	24
2.- Participación y democracia.....	30
3.- Tipos de participación.....	35
4.- Enfoques de la participación.....	41

#### **CAPITULO II: PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

1.- Concepto de Participación Ciudadana.....	51
2.- Principios de la Participación Ciudadana.....	53
3.- Niveles y tipos de Participación Ciudadana.....	55
4.- Contexto actual de la Participación Ciudadana.....	58
5.- Participación Ciudadana en la Gestión Pública.....	60
6.- Participación en el Ámbito Local.....	61

#### **CAPITULO III: PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

1.- Origen.....	66
2.- Conceptos de Presupuesto Participativo.....	68

3.- Principios Orientadores del Presupuesto Participativo.....	72
4.- Objetivos del Presupuesto Participativo.....	78
5.- Implementación del Presupuesto Participativo.....	79

## **SEGUNDA PARTE: MARCO REFERENCIAL**

### **CAPITULO IV: COMUNA DE CERRO NAVIA.**

1.- Historia Comunal.....	87
2.- Contexto Actual de la Comuna.....	91
3.- Participación en el Municipio de Cerro Navia.....	96

### **CAPITULO V: PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL ESPACIO LOCAL.**

1.- Actores Claves del Presupuesto Participativo.....	100
2.- Instancia Comunal.....	104
3.- Recursos.....	105
4.- Fases del Presupuesto Participativo.....	107
5.- División Territorial.....	111
6.- La participación en el Presupuesto Participativo.....	112
7.- Efectos del Presupuesto Participativo.....	118

### **CAPITULO VI: PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN CERRO NAVIA**

1.- Evolución de los Instrumentos Participativos en Cerro Navia.....	122
2.- Origen del Presupuesto Participativo en la Comuna de Cerro Navia.....	124
3.- Concepto de Presupuesto Participativo en Cerro Navia.....	126
4.- Objetivos del Presupuesto Participativo en Cerro Navia.....	127
5.- Metodología de Implementación del Presupuesto Participativo en Cerro Navia.....	128
6.- Recursos del Presupuesto Participativo En Cerro Navia.....	131

7.- La Figura del Encargado Territorial.....	135
--	-----

## **TERCERA PARTE: ANALISIS DE RESULTADOS**

### **CAPITULO VII: LA MIRADA DE LA COMUNIDAD**

<b>1.- Opinión de la Comunidad.....</b>	<b>137</b>
1.1.- Nivel de conocimiento acerca del Concepto de Presupuesto Participativo.....	137
1.2.-Etapas del Presupuesto Participativo.....	143
1.3.- Canales de Información en los Presupuestos Participativos.....	145
1.4.- Calidad de la Información.....	147
1.5.- Concepto de Participación.....	151
<b>2.- Participación en el Presupuesto Participativo.....</b>	<b>153</b>
2.1.- Características de la Participación en el Presupuesto Participativo.....	154
2.2.- La Participación de los Vecinos.....	155
2.3.- Toma de Decisiones.....	157
<b>3.-Intencionalidad de la implementación del Presupuesto Participativo.....</b>	<b>159</b>
<b>4.-Valoración del Presupuesto Participativo.....</b>	<b>161</b>
4.1.-Características Positivas.....	161
4.2.- Características Negativas.....	163
4.3.- Importancia del Presupuesto Participativo para la Comunidad.....	167
<b>5. Efectos del Presupuesto Participativo.....</b>	<b>168</b>
5.1 Experiencias al Participar en el Presupuesto Participativo.....	168

## **CAPÍTULO VIII: LA MIRADA DESDE EL MUNICIPIO**

<b>1.- Conocimiento</b> .....	172
1.1.- Concepto de Presupuesto Participativo.....	172
1.2.- Etapas del Presupuesto Participativo.....	180
1.3.- Canales de Información.....	189
1.4.- Calidad de la Información.....	191
1.5.- Concepto de Participación.....	197
<b>2.- Toma de Decisiones en el Presupuesto Participativo</b> .....	204
2.1.- Decisión de la Comunidad.....	205
2.2.- Validez de la Toma de Decisiones en el Presupuesto.....	209
<b>3.- Valoración del Presupuesto Participativo</b> .....	214
3.1.- Facilitadores.....	214
3.2.- Obstaculizadores.....	218
<b>4.- Características del Proceso de Presupuesto Participativo</b> .....	233
4.1.- Intencionalidad de la Implementación del Presupuesto Participativo....	233
4.2.- Condiciones para la Implementación del Presupuesto Participativo en la comuna.....	238
4.3.- Funcionamiento del Equipo Técnico.....	242
<b>5.- Efectos en el Poder</b> .....	246
5.1 Corresponsabilidad.....	247
5.2.- Empoderamiento de la Comunidad con el Presupuesto Participativo.....	249
5.3. - Límites en el Ejercicio de la Participación.....	252

<b>6.- Percepción de la Participación Comunal.....</b>	<b>253</b>
6.1.- La Participación de la Comunidad en el Presupuesto Participativo.....	254
6.2.- Variación de la Participación en el Presupuesto Participativo.....	255
<b>7.- Efectos del Presupuesto Participativo.....</b>	<b>258</b>
7.1.- Cambios Concretos en la Comuna.....	258
7.2.- Efectos del Presupuesto Participativo en la Participación.....	260
7.3.- Propuestas para el Buen Desarrollo de la Participación en el Presupuesto Participativo.....	262
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>266</b>
<b>COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS.....</b>	<b>285</b>
<b>HALLAZGOS.....</b>	<b>290</b>
<b>APORTE DEL TRABAJO SOCIAL.....</b>	<b>293</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>297</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>310</b>
ANEXO N°1.- Operacionalización de Variables.....	311
ANEXO N°2.- Pauta Focus Group Actores Comunitarios.....	313
ANEXO N°3.- Pauta Entrevista Actores Municipales.....	314

## INTRODUCCIÓN

El presente estudio tiene por finalidad conocer una emergente herramienta de participación ciudadana, centrándose principalmente, en describir y analizar sus principales características, los actores involucrados y la opinión que éstos tienen, en relación con el proceso de participación.

Dicho proceso participativo, pretende innovar en las estrategias de planificación y gestión de los Municipios, teniendo como principal protagonista a la Comunidad.

Para comenzar a entender qué es el Presupuesto Participativo y cuáles son sus principales implicancias en la comunidad, debemos situarnos en el contexto en el cual se desarrollan, por lo que es importante tener en cuenta, que históricamente el Estado chileno ha sido heredero de una prolongada tradición centralista, hecho que se ha proyectado hacia las instituciones locales, inhibiendo un elemento sustancial de la democracia; la participación de la sociedad civil, reduciéndola solamente al acto electoral, mediante el voto.

Relevante es también mencionar, la desarticulación y atomización de un gran porcentaje de organizaciones sociales y por ende de la participación social, hecho que toma mayor fuerza, a partir de la dictadura militar instaurada en el país, durante el año 1973, periodo que dura 17 años. En donde claramente se interrumpe un proceso de participación social que se desarrollaba durante los años anteriores, mediante una política represiva que irrumpió de tal forma que, restringió las libertades individuales y colectivas. Limitando la participación de las organizaciones sociales, quedando la mayor parte de ellas desarticuladas.

Años más tarde, se re-articula con mucho esfuerzo parte de la organización social, mediante el amparo de la Iglesia Católica y de las Organizaciones No Gubernamentales, que surgieron en ese período.

La imposición de un nuevo modelo económico y de un orden social por medio de la represión, deja consecuencias en el plano de la participación y en las formas de relación entre el estado y la sociedad civil.

Actualmente el panorama es en muchos casos desolador, pues abunda la desconfianza, el individualismo y la desarticulación en las comunidades.

Recuperada la democracia, la participación hoy es concebida desde el Estado, como una condición indispensable para el desarrollo de la sociedad y de la ciudadanía. Por lo que, ha impulsado diversas estrategias públicas, incorporadas en la agenda política especialmente en los gobiernos de la Concertación, creando condiciones que promueven y fortalecen la participación. Dicha situación, se ha traducido en la promulgación de la Ley de Participación Ciudadana número 19.602 del año 1999, introduciendo la palabra participación en el discurso político, en la ciudadanía y en la sociedad en general.

De este modo, las estrategias de participación abundan en el escenario político, apareciendo como una solución a la desgastada tradición centralista y verticalista con la que se ha operado históricamente y también como un soporte del proceso de reforma y modernización impulsado desde el Estado.

En la práctica, estas estrategias participativas se han traducido en espacios de cogestión de proyectos entre ciudadanos organizados y gobierno. Hasta el momento las experiencias realizadas en el País, carecen de sistemas de evaluación, generalmente se trata de proyectos que se debilitan y no

permanecen en el tiempo, por lo que no generan un impacto mayor en el mejoramiento de la calidad de vida. (Garcés y Valdés, 1999)

Paralelo al contexto chileno, en América Latina, específicamente en Brasil, se consolidan los sistemas de participación, con la aparición de los Presupuestos Participativos en la ciudad de Porto Alegre. Estos permiten establecer una nueva relación entre el Estado y la Sociedad Civil, a través de mecanismos de toma de decisiones por parte de la ciudadanía, en el manejo de los recursos que tradicionalmente habían estado en manos del gobierno local. (Pagliai, 2003). Este proceso ha resultado tremendamente exitoso en esta ciudad, por lo que el modelo se ha replicado en otras ciudades cariocas y extendiéndose también a otros países latinoamericanos como Ecuador, Argentina, Chile, entre otros.

En nuestro país el Presupuesto Participativo se introduce a nivel local como una herramienta de participación, que permita generar espacios de cogestión entre la comunidad y el municipio, a fin de estrechar la relación entre ambos a través de la toma de decisiones y la apertura de espacios de diálogo, que permitan priorizar necesidades en busca de mejorar la calidad de vida de la comunidad. (Ibid).

Cerro Navia es una de las primeras comunas en aplicar dicha herramienta de participación en Chile. Con la aplicación de este instrumento, se pretende incorporar nuevas formas de abordar el espacio local, desarrollando, iniciativas tendientes al reordenamiento territorial, a instalar un diálogo permanente con la comunidad e integrar a los vecinos y al municipio en su conjunto, a un cambio sustancial en las relaciones y en las formas de abordar el espacio local. Así mismo, es una invitación ambiciosa a formar parte del proceso de repensar y decidir, el futuro de la comuna, mediante recursos destinados para ello. (DIDECO, 2006)

Este estudio pretende situarse en la complejidad que este proceso conlleva desde el punto de vista político, social, económico y cultural, tanto en la realidad institucional, como en la realidad comunitaria, basándose en las opiniones de ambos. Pues se entiende de acuerdo a la investigación preliminar, que este proceso implica transformaciones no solo culturales, sino además en la estructura social, en la vida política y en la vida en comunidad. Involucrándose una gran cantidad de actores sociales pertenecientes a un territorio; con dinámicas y características propias, en el que la mayoría, tiene un contexto histórico común y diverso a la vez.

La transformación que debiera acompañar este proceso de innovación participativa es grande, puesto que, se enfrentan dos posturas desiguales en cuanto a tenencia de poder se refiere, es decir, dos niveles de actoría, Municipio y Comunidad, los que históricamente han tenido un rol de representantes y representados, respectivamente.

Por una parte, se encuentra la figura institucional constituida por el Municipio y por otra, los diversos actores locales, que también se involucran en este cambio sustancial de planificación de los recursos. Una de las complejidades que se presenta, está dada porque históricamente las estrategias de planificación y el gasto de los recursos han sido administrados por el municipio, por lo que, estas iniciativas plantean un enorme desafío y oportunidad para desarrollar instancias donde la comunidad se involucre en los asuntos públicos de la comuna.

Para este estudio, es necesario entender la lógica de este proceso, develar ciertamente hacia donde apunta, cuáles son sus reales intenciones y sus principales efectos en el ejercicio de la participación. Centrando principalmente el análisis en las opiniones de los actores involucrados, que juegan un rol preponderante, a la hora en que se plantean nuevas estrategias participativas, desde el gobierno local, y/o desde el Estado.

## **Estructura Metodológica**

### **1.-Planteamiento del problema.**

El Presupuesto Participativo, nace como una nueva herramienta de participación, cuyo principal objetivo es involucrar a la comunidad en la toma de decisiones, sobre una parte del presupuesto municipal. Actividad que siempre ha estado en manos del municipio, a través de sus equipos técnicos. Con el Presupuesto Participativo, se plantea un acceso universal a la toma de decisiones, es decir, que todos los vecinos de la comuna pueden intervenir en el proceso, sin distinción alguna.

La iniciativa por implementar los presupuestos participativos no surge directamente de la comunidad, sino que surge a raíz de los exitosos resultados provenientes de Brasil. Para implementarlo, se necesitó en primera instancia, la voluntad política de la autoridad máxima del municipio y luego de un largo proceso de entrega de información a la comunidad, para que esta conociera el proceso y los beneficios que traería su implementación, para ella.

Como se menciona anteriormente, los presupuestos participativos surgieron en Brasil, durante la década de los ochenta, específicamente en la ciudad de Porto Alegre, estos nacen como una propuesta para generar nuevas formas de gestionar el desarrollo de las ciudades. La iniciativa es impulsada por el Partido de los Trabajadores, los que se propusieron democratizar las decisiones en la gestión, a partir de consejos populares. Permitiendo que cada ciudadano pueda intervenir en la creación de políticas públicas y en las decisiones de gobierno que tengan importancia para la vida de la ciudad. (Pagliai, op cit).

En Chile, aparecen las primeras experiencias a inicios del año 2003, principalmente en los Municipios de Cerro Navia y Buin, más tarde, Illapel, La

Pintana, Negrete y San Joaquín en el año 2004. En los últimos años, nuevos servicios y municipios han desarrollado experiencias de Presupuesto Participativo, y otros lo tienen considerado en sus propuestas programáticas, llegando incluso a mencionarse en los discursos presidenciales, como programa regional. Nuevas iniciativas constituyen las experiencias de Talca en el año 2005, Rancagua en el 2006, Lautaro 2006, por mencionar algunas.

Paulatinamente, el Presupuesto Participativo ha demostrado su viabilidad en Chile, despertando el interés de otras instancias que están en proceso de acumulación de conocimiento, y desarrollando metodologías para llevarlo a la práctica, como las comunas de Maipú, Quilpué, Quillota, San Miguel, entre otras.

El Presupuesto Participativo, se plantea desde la teoría, como una herramienta de trabajo para promover la participación, cuyos rasgos distintivos, respecto de otros programas sociales ejecutados en Chile, se relacionan con la posibilidad de que la comunidad, diagnostique, priorice, delibere, ejecute, controle y se retroalimente, en un acto continuo y metódico.

Esta herramienta de participación, contiene etapas de implementación, las que sugieren la decisión comunal en cada una de ellas.

Lo anteriormente expuesto, permite, en nuestra opinión, pensar que el Presupuesto Participativo no solo es una excelente herramienta para incentivar la participación, sino que también una oportunidad para que la comunidad recupere espacios, se involucre en los diferentes procesos comunales, sociales, políticos económicos y culturales, que se dan al interior de una localidad. Es decir, involucrarse, en el desarrollo de su entorno, teniendo la opción de mejorar los niveles de vida de la población. Dejando atrás la relación clientelar con el municipio, adoptando una relación más dinámica y en función de las verdaderas

necesidades de la comuna. En resumen, que la comunidad pueda influir efectivamente en la transformación de su propia realidad. Proceso complejo, por cuanto involucra esfuerzos por parte del municipio y de la comunidad.

En teoría, los presupuestos participativos permiten un acceso universal a la redistribución del ingreso a través de la definición y priorización de necesidades, desarrollan en la comunidad la capacidad de Control Social hacia el municipio, al estar involucrados en los procesos de gestión, pueden exigir mayor transparencia. Permite la democratización en la relación entre el gobierno local y la sociedad civil, el empoderamiento de la ciudadanía, el fortalecimiento de las redes comunales, la co gestión entre la comunidad y el municipio y el fortalecimiento de la democracia representativa y de la democracia directa.

Los beneficios del Presupuesto Participativo, no solo se enmarcan al ámbito político de la gobernabilidad, responsabilidad o a la participación ciudadana, sino que también, en el mejoramiento de la eficiencia y eficacia de las políticas y programas públicos. (Ibíd).

Sin embargo, como ya se ha dicho, la implementación de este proceso en el contexto actual, no es fácil, ya que por una parte, plantea la posibilidad de abrir espacios de participación efectivos, basados en la toma de decisiones, y por otra, deja al descubierto profundas complejidades a nivel local, no solo en el ámbito de la participación, sino que también a nivel técnico, ya sea en la utilización de nuevos lenguajes técnicos, de nuevos conocimientos, de tenencia de poder, de profundas desigualdades, desconfianzas, resistencia al cambio, entre otras. En este complejo escenario, se introduce esta nueva herramienta de participación, de la que es necesario descubrir, como percibe la comunidad y el Municipio, este nuevo proceso participativo y si realmente cumple con las características que plantea.

Estas complejidades no solo se dan en el Presupuesto Participativo si no que también, en el marco del proceso de Reforma y Modernización del Estado, que se lleva a cabo con los gobiernos de la concertación, puesto que desde el gobierno se asume que este proceso incide directa e indirectamente, en la dificultad que existe hoy, para participar en las decisiones públicas, ya sea por el aumento de la complejidad de las materias que se deciden, por la especialización de los conocimientos que se requieren y/o por la velocidad de los procesos. (Ministerio Secretaria General de Gobierno, 2005).

Entendemos que el escenario es complejo, por lo que a priori planteamos que la participación de la comunidad en estas iniciativas tiende a presentar dificultades, y tensiones en el escenario de la democracia representativa, generando problemas en la orientación política de los presupuestos participativos. Sin embargo, estos procesos complejos según algunos autores, serían el escenario perfecto para legitimar la clase política por sobre los procesos de participación.

Algunos expertos señalan que la lógica de la participación inserta especialmente en la aplicación de estas nuevas metodologías, estaría orientada solo a asegurar mayorías electorales estables y la legitimación de los gobiernos a través de la combinación de la democracia representativa con la democracia directa. Puesto que la participación es un elemento sustancial de la democracia, que algunas veces, tiende a ser utilizado para generar mayores dividendos políticos, dado que en el mundo globalizado en el cual vivimos, a los países potencialmente competentes en la economía mundial se les exige, estabilidad política entre otras condiciones. La estabilidad política entendida como gobiernos democráticos y legítimos. Para asegurar esta estabilidad, los gobiernos requieren de la aprobación ciudadana a través de los votos y por ende ser legitimados por la sociedad civil.

De este punto de vista, cobra mucho sentido lo que Salazar, (1998) manifiesta, acerca de cómo la participación hoy, aparece como un tesoro a explotar sobre todo para los gobiernos neoliberales en donde ésta, aparece como un elemento que incrementa las “ganancias” electorales y el mejoramiento de la imagen política de los actores gubernamentales, por ende la legitimación del poder político por sobre la autonomía de las bases sociales. Tales sistemas participativos, no entran en la línea de la profundización de la democracia que implicaría según Salazar, una reforma estructural del sistema político, dando cabida a la participación ciudadana en todas las decisiones públicas relevantes. Y solo permiten focalizar el gasto social, y concentrar la sinergia que producen las redes sociales en una comunidad organizada y participativa a fin de mantener el capital humano al servicio de la concentración del poder político.

El Presupuesto Participativo implementado en la comuna de Cerro Navia, se plantea tanto en su apuesta teórica, como metodológica, como una instancia de innovación para posibilitar la inclusión de los actores sociales de nivel comunal, en la deliberación en los recursos de inversión local, fomentando el control ciudadano en la gestión municipal. A la vez, se plantea la posibilidad de exponer los argumentos de la sociedad en el debate político, la deliberación y toma de decisiones sobre aspectos tendientes a mejorar la calidad de vida de la comunidad, poniendo en tensión los mecanismos tradicionales de la gestión municipal.

En resumen, esta investigación, pretende describir el proceso de Presupuesto Participativo para comprender desde la opinión de los actores locales que tipo de participación se está practicando, si efectivamente es una alternativa viable de participación o solo trae consigo una participación funcional al municipio, una participación de tipo instrumental, que por una parte se traduce en fomentar las relaciones clientelares entre el municipio y la comunidad, y por otra, permite la

reelección de las autoridades municipales legitimando el poder político y electoral.

Constatar por medio de la opinión de los actores cuán beneficioso es el Presupuesto Participativo para la comunidad, si es efectivamente una herramienta real de participación o un instrumento por el cual solo se concursan proyectos que benefician a algunos sectores y no, a toda la comunidad.

Es preciso para este estudio, develar qué piensan, sienten, opinan y manifiestan los actores locales participantes del Presupuesto Participativo, a fin de construir el contexto en el cuál se inserta el proceso participativo llevado a cabo en la comuna de Cerro Navia.

## **2. Preguntas de investigación**

¿Cuál es el funcionamiento del Presupuesto Participativo aplicado en la comuna de Cerro Navia?

¿Cuál es la opinión de los actores, respecto de los factores que favorecen y dificultan el proceso de participación en el Presupuesto Participativo aplicado en la comuna de Cerro Navia?

¿El Presupuesto Participativo responde a un verdadero proceso de participación y toma de decisiones?

### **3.- Objetivos de la investigación**

#### 3.1.- Objetivo general N°1

- Describir la visión de los actores participantes, respecto al proceso del Presupuesto Participativo llevado a cabo en la comuna de Cerro Navia, en el año 2006.

#### Objetivos específicos

- Identificar la opinión de los actores municipales desde autoridades, directivos y funcionarios en general, respecto al funcionamiento del Presupuesto Participativo.
- Identificar la opinión de los actores comunales participantes del Presupuesto Participativo, respecto a su funcionamiento.

#### 3.2.- Objetivo general N°2

- Caracterizar el proceso Presupuesto Participativo en relación al desarrollo de la participación.

#### Objetivos específicos

- Identificar elementos que obstaculicen y faciliten el proceso de participación.
- Establecer si el Presupuesto Participativo favorece la toma de decisiones de la comunidad.

#### **4.- Hipótesis**

- 1- La aplicación del Presupuesto Participativo en Cerro Navia, rescata parcialmente los fundamentos del modelo teórico.
- 2- El Presupuesto Participativo solo rescata las opiniones de la comunidad y no trasciende a la toma de decisiones.
- 3- El Presupuesto Participativo aplicado en Cerro Navia, utiliza un modelo de carácter instrumental y no de transformación ni de empoderamiento de la comunidad.
- 4- El Presupuesto Participativo no incorpora procesos educativos previos a su aplicación.

## **5.- Estrategia metodológica**

### 5.1.- Tipo de Estudio

Esta investigación utiliza un enfoque de tipo Cualitativo, ya que, rescata las diversas opiniones de cada actor desde su propia subjetividad, discursos y motivaciones, en relación a la experiencia vivida en los presupuestos participativos.

El diseño es no experimental transeccional descriptivo. Esto quiere decir que no se manipularán las variables, solo se observa el fenómeno tal y como se da en su contexto natural, para posteriormente analizarlos en aquellas situaciones ya dadas y no provocadas; ya que la relación de los datos se realiza en un solo momento, en un tiempo único, realizando un corte específico en un tiempo determinado; es descriptivo por tanto busca precisar, la incidencia del fenómeno en las variables y las relaciones existentes entre sus componentes.

### 5.2.- Universo

De acuerdo a las características del tipo de estudio, el tema y los resultados que se pretenden alcanzar en esta investigación, el universo se encuentra constituido por:

- Mujeres y hombres mayores de 18 años que formen parte de alguna organización social, y que hayan participado en cualquier etapa del Presupuesto Participativo. Este grupo será denominado, “Comunidad Organizada” o “Actores Comunales”.
- Todos aquellos Directores, Jefes de unidades ya sean profesionales y/o técnicos que formen parte del equipo de trabajo de la Municipalidad de

Cerro Navia. A este grupo se lo denominará “Institución” o “Actores Institucionales”.

### 5.3.- Muestra

No probabilística, con el criterio de Sujetos Tipo. La muestra no probabilística, permite dejar a criterio del investigador la selección de los elementos. La elección de los sujetos no depende de que todos tengan la misma probabilidad de ser elegidos, sino la decisión del investigador. Esta muestra presenta utilidad para el presente estudio ya que, no se requiere una representatividad de elementos de una población, sino una cuidadosa y controlada elección de los sujetos con ciertas características específicas (Sampieri, 1998).

### 5.4.- Técnicas de Recolección de la Información.

Las técnicas de recolección de datos que se utilizarán en el presente estudio son la entrevista estandarizada abierta, la cual se caracteriza por la aplicación de preguntas ordenadas y redactadas por igual para todos los entrevistados, pero de respuesta libre y abierta. (Valles, 1999). Esta entrevista se aplicó a los actores institucionales, que trabajaron en torno al Presupuesto Participativo en la comuna de Cerro Navia.

Una vez finalizado el proceso de entrevista, se utiliza la técnica cualitativa, Focus Group que se aplica a los actores de la comunidad, que participan de los presupuestos participativos en la comuna de Cerro Navia.

## 5.5.- Análisis de la Información

La información se analizó con el modelo de análisis por categorías cualitativas, es decir, a partir de la construcción de categorías y tópicos de las respuestas recogidas tanto en las entrevistas, como en los focus group, aplicados a los actores institucionales y comunales respectivamente.

## 6.- Variables

Las variables que guían el presente estudio son:

- Presupuesto Participativo en Cerro Navia
- Participación de los actores locales
- Opinión de los actores locales.

**I PARTE**  
**MARCO TEORICO**

## **CAPITULO I**

### **UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN**

Intentar definir la participación es una tarea difícil, que va mucho más allá, de lo que un manual o un diccionario, pueda decirnos acerca de su significado. Según la visión que quiere proponer este estudio, donde verdaderamente se puede apreciar en total dimensión al concepto, es en la exploración de la esfera de lo social, lo político y lo cultural.

Variadas son las aproximaciones que se han hecho al respecto de este concepto, tanto así que está sujeto a un sinnúmero de interpretaciones, con serios problemas conceptuales, permaneciendo constantemente abierto a especulaciones de nula validez científica.

Diversa es también la visión que cada autor dispone para construirlo y dar a conocer sus significados, dependerá de la mirada epistemológica e ideológica que este aplique para su construcción. Desde ese punto de vista, esta investigación se posicionará desde un enfoque crítico, que permita entender un concepto lo más certero posible y que permita dar entendimiento no solo a su conformación teórica sino también a su ejercicio.

La mayor parte de los autores coinciden en que el concepto de participación es un concepto de carácter polisémico, es decir, que reúne una variedad de significados que en algunos casos difieren entre sí.

La participación puede ser mirada desde múltiples perspectivas, ya sea en el plano individual, en el plano grupal, en lo comunitario, en lo social, en lo económico, en lo cultural o en lo político, cada uno de estos planos del ser humano, nos entrega una dimensión de la participación. De allí las distintas

concepciones y nombres que adquiere, (Participación Social, Participación Comunitaria, Participación Ciudadana, etc.) Pocos son los autores que nos hablan de la participación como un acto aislado, de hecho algunos ligan la participación con conceptos como la democracia, los modelos de desarrollo, con la lucha de clases, con el poder etc.

## **1.- Definiciones conceptuales**

Existe una visión histórica de la participación, que permite entender que cada ser humano es parte de algo, y donde el sujeto es protagonista.

Históricamente la participación ha estado presente en las sociedades, siendo expresada por sus miembros de distintas formas, en lo que muchos autores coinciden, es que esta permite a los sujetos ser y sentirse parte de un lugar, de un espacio reconocido por él o ella y por el resto de los participantes. En este sentido, la participación tiene un valor en sí misma y es que permite asociación, permite agrupamiento, permite la organización y por ende la posibilidad de accionar frente a situaciones que se quieran transformar. Claramente, visto desde esta perspectiva el proceso de participación, ligado a contextos de desigualdad o enfrentado a necesidades insatisfechas, permite el surgimiento de grupos, que deseen transformar las condiciones que les afectan, generando conciencia de las situaciones, reflexionando y accionando tanto en el plano individual como colectivo. Desde este punto de vista, la participación de los sujetos, sería un acto consciente, reflexivo y de toma de acciones, tendientes a la transformación social, dando paso, a un sujeto protagonista en la solución de sus problemáticas y demandas.

Así lo plantea Salazar, donde expone...

*[...] “Es imposible no “participar” en la producción histórica de sí mismo. En el mundo de la vida propia. Hasta el más marginal y excluido de los seres humanos es activo en la producción de tejido social, económico y cultural, en tanto conectado a su propia supervivencia. En ellos, los excluidos, el esfuerzo desplegado para vivir, es simultáneamente, desafío y aprendizaje de participación. Formación Primigenia de la Ciudadanía”. (Salazar, 1998:7).*

Lo que intenta resaltar el autor, es la capacidad que tienen los sujetos en situación de marginalidad, y con mayor razón, en aquellos que viven en familia, en vecindad, que están incorporados a alguna red social, o que tienen una simple interacción con otros. Se manifiesta que la participación no es demanda ni derecho, sino expresión, acción, e interacción natural.

Una definición que permite, entender el sentido de la participación, es la que menciona Mujica, en donde reflexiona:

*“Participar es tomar parte personalmente, es tomar parte en forma activa, como producto de una decisión y de la búsqueda libre por el individuo, no es formar parte de, ni estar obligado a”. (Mujica, 2005:6)*

Tanto Salazar como Mujica, establecen que la participación es una acción consciente, producto de la toma de decisiones de un sujeto que es protagonista activo en la producción de la vida. Aún en condiciones de marginalidad, pobreza o exclusión.

Varios autores definen a la participación como la capacidad real de tomar decisiones sobre aquellas situaciones importantes para el sujeto y para su entorno.

Tal es el caso de Gyarmati. Este autor señala, que la participación se entiende como:

*“La capacidad real, efectiva del individuo o de un grupo, de tomar decisiones sobre asuntos, que directa o indirectamente afectan sus actividades en la sociedad y, específicamente dentro de la institución en la que trabaja”.* (Gyarmati, 1992: 9)

Hopenhayn, relaciona el concepto de participación con la

*“Influencia sobre el proceso de toma de decisiones a todos los niveles de la actividad social y de las Instituciones Sociales”.*  
(Hopenhayn, 1988:20)

La participación es un proceso de intervención de individuos y grupos en cuanto sujeto y actores, en las decisiones y acciones que los afectan a ellos y a su entorno. (Sanhueza, 2004)

Por otra parte, la participación se entiende;

*“Referida a acciones colectivas, caracterizadas por un grado relativamente importante de organización, adquiriendo sentido a partir del hecho, de que se orientan por una decisión colectiva”*  
(Boeneinger, 1984: 5)

Esto permitirá que el grupo u organización se constituyan como sujetos públicos o ciudadanos capaces, de identificar sus problemas sociales, buscar soluciones y finalmente movilizarse y participar de manera colectiva, en favor a sus intereses, involucrándose e incidiendo en la toma de decisiones colectivas.

En la participación, las personas y/o grupos, poseen un sentido de cooperación y solidaridad, emprenden acciones, conscientes y organizadamente, estimulados por sus propios pensamientos y necesidades, las gestionan autónomamente, y ejercen sobre ellas los controles necesarios para el logro de objetivos comunes o complementarios, todo ello en favor de construir y decidir colectivamente sobre el tipo de sociedad que quieren alcanzar y el bienestar común.

Morales (2003), señala en un artículo que la participación desde una concepción sistémica, es entendida como un proceso intencional, capaz de articular, en una unidad, los aspectos psicológicos, sociales, políticos y económicos. En otras palabras se propone que la participación debe tener las siguientes características:

- Ser dinámica y autogeneradora, en el sentido de surgir de las propias personas y grupos.
- Estar basada en una intención de construcción colectiva en la cual todos son parte activa, y no en un estado asistencial del cual algunos reciben parte.
- Ser cooperativa, entendida como un círculo beneficioso, en donde cada actor aporta al colectivo según sus capacidades y posibilidades y recibe de éste en función de los servicios o bienes producidos socialmente.

- Ser autogestionaria, en el sentido que la responsabilidad de los actores comprenda a todo el proceso participativo, desde la planificación, la captación de recursos, la gestión, el control y la evaluación, hasta las decisiones sobre inversiones en áreas de beneficio colectivo.

Otra definición que permite aproximarse al concepto, es la que entiende a la participación como una forma de intervención social, que le permite a los individuos reconocerse como actores, que al compartir una situación determinada, tienen la oportunidad de identificarse a partir de intereses, expectativas y demandas comunes y que están en capacidad de traducirlas con una cierta autonomía frente a otros actores sociales y políticos. (González y Duque En Estrada, Et al, 2000).

La participación es una construcción no sólo social sino también individual y tiene, por lo tanto, implicaciones políticas en el orden social y en el individual. En lo social entra en juego la práctica de la democracia; en lo individual, involucra dimensiones psicológicas que influyen en la formación de los valores éticos, morales y cívicos del ciudadano.

La participación debe constituir una práctica cuyo primer propósito sea contribuir al desarrollo de las personas que participan. Este concepto distingue como fin último de la participación, el alcance del desarrollo de la persona, es decir, el logro de objetivos y metas. Para satisfacer necesidades de distinta índole, esto implica llegar a obtener un bienestar e integración social de quienes son actores principales de la participación. (Palma, 1998).

Desde una definición psicosocial se plantea:

*“La participación es una conducta que contribuye a robustecer la estructura de la personalidad. Hace que el individuo sea más*

*autónomo, seguro de sí mismo, capaz de enfrentar circunstancias nuevas sin angustias, mejor preparado psicológicamente para asumir la responsabilidad de su propio quehacer” (Gyarmati, op cit: 22).*

Manzi y Rosas (En Estrada et al, 2000) han estudiado los factores psicosociales asociados al desarrollo de la ciudadanía, distinguen cuatro antecedentes psicológicos de la participación:

El primero se refiere a la norma de responsabilidad política o ciudadana, que es una extensión de las normas más generales de responsabilidad social, en la que son socializados los integrantes de cualquier sociedad.

El segundo aspecto, es resultado de las experiencias participativas previas. El mero hecho de intervenir, genera una predisposición favorable para participar a futuro. (Hart en Estrada, et al, op cit).

El tercer aspecto, tiene que ver con la evaluación que hacen los actores. Naturalmente, en la medida que las experiencias previas son satisfactorias, aumenta la probabilidad de participación futura. Unida a esta evaluación subjetiva, que hacen los actores de la experiencia participativa, está el cuarto aspecto que tiene relación con la dimensión de la eficacia política, que se refiere a la percepción que tienen los actores acerca del efecto práctico de su participación. ¿Es ésta útil o no? ¿Cuenta mi voto? Los grados de participación aumentan cuando la eficacia política es positivamente percibida. (Estrada, et al, op cit).

Según la autora, allí no se agotan los antecedentes psicológicos de la participación, porque también depende de predisposiciones personales más generales, que para este estudio no serán detalladas.

## 2.- Participación y Democracia

En un sentido político, se observa en la literatura existente, la importante relación entre participación y democracia. Y cobra relevancia, puesto que, el contexto actual no permite alejarse de este análisis. Sin embargo, no es la intención del presente estudio estudiar a la democracia en toda su complejidad, si no abordarla como construcción social, cuyo aspecto fundamental,

*“Está en la diferencia, en el derecho a ser diferente”* (Touraine, 1995:3).

Sin embargo, los derechos no son suficientes, se requiere tener igualdad de oportunidades, aprender a pensar independientemente, a ponerse en el lugar del otro y a ser consecuente. (ibíd.)

Más que un sistema de gobierno, la democracia se revela entonces como un modo de vida y como la expresión por excelencia de la dignidad humana: no se decreta, se conquista y se edifica mediante una organización en la que todos participen del poder, para lo cual deben asimilar una cultura de libertad. (ibíd.)

La siguiente definición incorpora plenamente a la participación como parte del concepto democracia;

*“La participación es uno de los cinco principios de la democracia. Sin ella, no es posible transformar la realidad, es parte de la realidad humana”* (De Souza, s/a).

Algunos autores, como Mujica, (op cit), afirman que la participación, es uno de los elementos o componentes básicos de la democracia. Y afirman que esta no existe sin participación.

Como lo afirma también, Pizarro (2003), la participación es un elemento central de la democracia, entendida como la posibilidad de acentuar la dignidad del hombre, de ejercer en pleno, su libertad. Es decir, que cada individuo sea un agente libre de decidir su conducta y de contribuir a formular los fines de la acción del grupo y de la sociedad a la que pertenece. De este modo, la participación, se opone a toda forma de tiranía o dictadura. Porque en la dictadura, cualquiera sea su propósito, se reduce la toma de decisiones, a un grupo selecto de personas, inhibiendo al resto de los individuos.

Medina (2000) citando a Bobbio, plantea la existencia de un gran abismo entre los principios orientadores de esta forma de gobierno y la democracia que hoy se practica. Es decir, que existe una brecha gigantesca entre lo que se plantea por democracia y lo que se practica como democracia. Según Bobbio, en las democracias actuales, los gobernantes y los partidos políticos, influyen cada vez más en las decisiones políticas, donde los intereses particulares no desaparecen ante la voluntad general. Los espacios donde se ejerce la democracia son limitados, y el ciudadano es pasivo y predomina en las democracias más consolidadas. (Bobbio, en Medina, op cit).

Por lo tanto, en contextos democráticos, es fundamental la conciencia que el individuo desarrolle frente a la capacidad que este tiene de decidir, en asuntos de interés público. Dejando la pasividad, por la pro-actividad y el compromiso.

Actualmente, mucho se debate sobre la diferenciación entre democracia representativa y democracia participativa. En donde la primera se entiende como:

*“El régimen en el cuál la cosa pública es administrada por representantes elegidos por el mecanismo de voto universal y secreto”.* (Abramo, 2001:79).

Por el contrario, la democracia participativa;

*“Es la participación directa en el manejo de la cosa pública por los ciudadanos.” (Ibíd: 79)*

Tal es el caso, de los Presupuestos Participativos que es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, en que la población puede discutir y decidir sobre el presupuesto público y las políticas públicas. (Genro y outro, en. Abramo, op cit).

En contextos democráticos, la participación se ejerce de diversas formas, generalmente asociamos el ejercicio a la simple asistencia a alguna reunión, a la manifestación de una opinión, en la votación en procesos electorales, cuando ejecutamos una determinada actividad, en la intervención a voz alzada en una reunión, etc. Sin embargo, ninguna de estas formas asegura permanencia en el tiempo, ni menos espacios de transformación social.

Fundamentalmente, existe una aproximación más certera del verdadero ejercicio de la participación; la toma de decisiones y el posterior control y sustentabilidad en el tiempo de lo dispuesto.

La participación se ejerce en los ámbitos privado y público. En el privado la participación aparece en microescala, manifestándose en el plano individual, o bien al interior de la vida familiar. A mayor escala se presenta en las pequeñas colectividades, en las actividades al interior de los grupos. Según (Estrada, et al op cit). Este tipo de participación generalmente se conoce como participación social y comunitaria.

Por otra parte, se debe considerar que el espacio público, constituye un lugar de encuentro, de desarrollo de identidad, y de pertenencia, en los niveles de

barrio, ciudad, región y país. Así como de expresión de diversidad cultural, generacional y social (Segovia, 2002). Sobre todo en un contexto crecientemente globalizado y en permanente estallido de nuevas identidades e intereses.

La esfera pública alude al espacio donde los ciudadanos interactúan a través del diálogo y de la capacidad de cada uno de influir en las posiciones del otro, descubren sus identidades y deciden mediante la deliberación colectiva acerca de los temas de interés común. (Mujica, op.cit). Es importante tener claro que lo público no se agota en lo estatal.

*“Pues el espacio público no es patrimonio exclusivo del Estado, ni se agota en la esfera gubernamental. Debe ser entendido como algo que es de todos, lo que nos pertenece como comunidad humana y de lo cual todos somos responsables”.* (Segovia, op cit: 15).

El espacio público adquiere especial relevancia en las zonas urbanas, en tanto la ciudad se configura como un espacio en el cual habitan, trabajan, participan, se recrean, se expresan y se relacionan los ciudadanos. Este espacio es privilegiado para la construcción del bien común, por tanto debe ser concebido como un ámbito posible de ser transformado para asegurar los espacios de participación y la buena calidad de vida de sus habitantes. (Ibíd.).

Otro elemento que se debe considerar en la relación entre participación y democracia es el concepto de sociedad civil entendida como, un espacio de la vida social, organizada por ciudadanos que actúan colectivamente en la esfera pública, para expresar sus intereses, pasiones e ideas, intercambiando información, con el fin de alcanzar metas comunes y realizar demandas al Estado, con autonomía y con una directa vinculación con este (Serrano, 1998).

El concepto de sociedad civil se refiere a un espacio intermedio que no está ocupado ni por el mercado ni por el Estado o los partidos políticos. Se trata de asociaciones, agrupaciones intermedias, movimientos sociales, grupos formales o informales, organizaciones sociales, productivas, territoriales o funcionales, donde participan directamente vecinos, ciudadanos, o habitantes, las que juegan papeles diversos en lo que concierne a su aporte a la política pública, la protección social de la población y la integración social. (Ibíd)

Sociedad civil, se ha señalado, se refiere a las organizaciones de variado tipo que no son estatales ni mercantiles (empresas). Es posible dividir las en tres grandes categorías:

- a) Las organizaciones no gubernamentales y de voluntariado;
- b) Las variadas expresiones de la asociatividad civil y comunitaria, organizada en torno a objetivos de interés mutuo, organizaciones vecinales, gremiales, mutuales, sindicales, culturales, deportivas, ecologistas, religiosas, reivindicativas, centros de madres, etc. y, por último;
- c) Las universidades y otros centros académicos independientes. (Ibíd).

Entre las características a destacar de las organizaciones o asociaciones de la sociedad civil se encuentran: su independencia y autonomía en relación al Estado; un grado relativo de permanencia grupal; motivación y objetivos de bien público; sentido coadyuvante o de aporte, explícito o implícito, desde la civilidad, a las políticas de desarrollo; cercanía a los problemas sociales; estilos participativos de gestión organizacional y de los programas que ejecutan, etc. (Jiménez, en Serrano op. cit).

La democracia requiere de una ciudadanía activa, de gente capaz de ejercer derechos y deberes, de personas que puedan preguntarse qué tipo de gobierno quieren, que tipo de relaciones quieren establecer entre sí, que tipo de sociedad y de cultura aspiran a construir, lo cual exige contar con espacios participativos donde pueda ejercerse plenamente la ciudadanía. En este sentido el Estado debe establecer una nueva relación con la sociedad civil. Para ello debe ser capaz de revalorizar y fortalecer las instancias básicas de convivencia, como son la familia, el barrio, las organizaciones que dan vida al tejido social. (Segovia, op cit).

### **3.- Tipos de participación**

A continuación los autores distinguen distintos tipos de participación, los que nos servirán para comprender mejor la dimensión de cada espacio donde es posible desarrollar elementos participativos.

#### **3.1.- Participación social.**

Etimológicamente la Participación Social es concebida como un:

*“Proceso mediante el cual las comunidades intervienen la realidad, organizándose, estableciendo prioridades según sus necesidades con el fin de conseguir calidad de vida y bienestar” (Wikipedia, 2009).*

Esta definición da cuenta, de un mayor nivel de complejidad en el acto de participar, pues la participación en esta esfera no es fortuita, se requiere de un sujeto consciente, responsable, con un grado de organización, es decir, no es solo tener parte o tomar parte en algo, requiere de un grado de complejidad en

las relaciones entre los individuos y una dinámica determinada en las interacciones.

Morales (op cit) da cita al autor, Hopenhayn, (1988) quién expresa que la participación social puede entenderse;

*“[...] Referida a acciones colectivas caracterizadas por un grado relativamente de organización, dentro de un proceso social...”*

(Hopenhayn, 1988 en Morales, op cit: 1).

La participación social se refiere al proceso de agrupamiento de los individuos en distintas organizaciones de la sociedad civil para la defensa y representación de sus respectivos intereses. Mediante este tipo de participación, se configura progresivamente un tejido social de organizaciones que puede ser instrumento clave en el desarrollo de otras formas de participación, especialmente en la esfera pública. Complementando este análisis, se entiende que el espacio que ocupa la sociedad civil, es un lugar distinto al que ocupa el Estado, el mercado, o los partidos políticos, es un espacio autónomo en donde los sujetos son capaces de tomar decisiones colectivas en función de objetivos comunes.

Según Juárez (s/a) los principios básicos de la participación social son:

- a) Oportunidad: La participación debe estar basada en un diálogo con y entre los diferentes grupos de interés, y es más efectiva cuando los grupos son involucrados en las etapas tempranas del proceso de diagnóstico de problemas y formulación de políticas.
- b) Inclusión: Los espacios de participación deben considerar a todos los actores relevantes de una manera sustantiva, tanto a aquellos afectados directa o indirectamente, como aquellos que pueden proveer

información clave como aquellos que tienen la capacidad de influenciar o tengan un interés en los resultados de las políticas. En el caso de los sectores tradicionalmente marginados se deberá promover el fortalecimiento de sus capacidades para el diálogo.

- c) Pluralismo: Debido a la naturaleza diversa de los grupos que son afectados por las políticas, se deberá buscar que la información y propuestas de todos los grupos sean consideradas. Asimismo, se deberá promover el respeto a las visiones diferentes de las partes y tomar decisiones dentro del marco institucional.
- d) Apertura: Entendiendo que la institución gubernamental deberá asumir una política proactiva en lo referente a proveer información de manera completa. Sólo en los casos debidamente justificados, se mantendrá información clasificada como confidencial o sensible.
- e) Sensibilidad Cultural: Las características de los grupos sociales tales como los sistemas de organización social, lenguaje, valores y género deberán tomarse en cuenta en el diseño, modalidades y métodos de participación eficientes y adecuados para cada caso.
- f) Eficacia: Las propuestas de la sociedad civil deben verse reflejadas en la toma de decisiones institucionales a través de los canales de participación. Estos espacios deben ser foros de debate y no simples reuniones de validación. Para ello, todo espacio de participación deberá contar con mecanismos de seguimiento e indicadores de eficacia para evaluar su desempeño.

### 3.2.- Participación comunitaria

Sabatini, (en Serrano, op cit), señala que la dimensión territorial/local es un espacio por excelencia para procesos participativos por cuanto los conflictos que a ese nivel se presentan cautivan en forma directa el interés de las personas, particularmente en cuanto sienten que sus acciones pueden, efectivamente, incidir en la vida del lugar.

La participación comunitaria alude a las acciones ejecutadas colectivamente por los ciudadanos en la búsqueda de soluciones a las necesidades de su vida cotidiana. Estas acciones comunitarias pueden contar o no con la presencia del Estado.

### 3.3.- Participación política

La participación política se entiende como la intervención de los ciudadanos a través de ciertos instrumentos (el voto, por ejemplo) para lograr la materialización de los intereses de una comunidad política. A diferencia de la participación ciudadana, aquí la acción ciudadana se inspira en intereses compartidos y no en intereses particulares.

### 3.4.- Participación instrumental

Esta participación, tiene una dinámica que está ligada a las tradicionales pautas culturales de la participación, se da preferentemente en los espacios comunales, y se caracteriza por la existencia de una relación tradicional entre los vecinos con sus dirigentes y de estos con la autoridad. Los vecinos siguen la modalidad de participación política formal, que exige que todos voten, no existe interés por crear organizaciones, hay un bajo compromiso y se tiende a delegar el poder en los dirigentes. La relación con el municipio es de

subordinación, tendiendo a la solicitud de ciertos beneficios. Es una relación clientelar.

Podemos hablar de participación instrumental cuando estamos en presencia de al menos uno de estos indicadores:

- Recoge información a partir de los beneficiarios, los escucha, consulta, trabaja en contacto y sintonía con ellos.

- Abre un espacio para que los destinatarios opinen o colaboren en el diseño de un proyecto.

- Estimula el aporte de los destinatarios a la ejecución del proyecto vía recursos, aporte en tiempo y mano de obra, realización de tareas específicas de la ejecución directa (por ejemplo, selección de beneficiarios) o la ejecución completa de un proyecto.

- Hace a los beneficiarios partícipes de talleres de reflexión y evaluación sobre la experiencia vivida con el programa o proyecto, y responsabiliza a los destinatarios de tareas de control de los servicios o beneficios entregados y el desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas desde el programa o proyecto hacia la comunidad. (Serrano, op cit).

### 3.5.- Participación Directa

Cuando nos referimos a la participación, estamos hablando de un involucramiento directo de las personas en procesos de toma de decisiones sobre diversas cuestiones que tienen que ver con sus problemas o con asuntos de su interés. Sin embargo, en Chile este tipo de participación casi no existe, debido según algunos, a que en sociedades grades o complejas, este tipo de

participación es inviable. Este tipo de participación se ve restringida a situaciones puntuales, como la elección de autoridades públicas, procesos de información o modalidades de opinión. En Chile, últimamente se ha recurrido a consultas comunales ya sea que intervenga toda la población o parte de ella. Para este estudio, la consulta por sí misma, no constituye verdadera participación. Para algunos municipios que tienen comunas de gran número de personas, esta instancia la de consulta ciudadana resulta ser la única forma de solicitar la opinión o decisión respecto de un tema de interés para la comunidad.

Chile, no tiene tradición fuerte de participación directa de la población en el ámbito local. Nuestra historia nos remite a un país centralizado, con participación limitada, indirecta o circunstancial de la población en decisiones fundamentales sobre la vida comunal. Actualmente algunos municipios, han fomentado la participación de la gente en plebiscitos y consultas abriendo un espacio a la participación en las decisiones comunales. Esta apertura de espacios, pone en discusión debates como, definir quiénes y cómo deben participar, necesidad de captar interés y confianza de la gente, informar adecuadamente a la gente y disponer del conocimiento técnico-metodológico necesario, mantener una visión orgánica respecto de los problemas, necesidades y aspiraciones de las personas, incorporar sus opiniones en decisiones de interés público. No obstante, se debe reconocer que tanto las desigualdades y la escasez de recursos, el desconocimiento técnico-metodológico, la falta de voluntad política, muchas veces atentan contra estas alternativas.

### 3.6.- Participación Indirecta o Representativa

Gran parte de la participación que se ejerce en nuestro país es indirecta o por la vía de la representación. La representación es ejercida por un representante

al que se le otorgan los poderes de informar, opinar, impugnar y decidir sobre un conjunto de materias. Los desacuerdos que existan con la población generalmente se miden en cada proceso electoral.

Actualmente, vivimos en una sociedad que delega su responsabilidad de decidir en las autoridades competentes en la materia. Según, Oviedo, et al, (2002) mientras las decisiones resulten adecuadas a los intereses de las personas, estas tienden a mantenerse al margen de los asuntos públicos.

El entender que existen distintas maneras de clasificar a la participación, nos da la posibilidad de visibilizar los marcos de referencia con los cuales las instituciones, las comunidades y en general la sociedad, se posiciona para ejecutar y abordar las diferentes acciones. En este sentido las metodologías de participación que pretenden innovar en el campo de la toma de decisiones, toman como modelo la participación directa, centrando el protagonismo en las comunidades, aumentando la responsabilidad ciudadana, sin que disminuya el rol del Estado, es decir, encontrar un punto de equilibrio en la gobernabilidad.

#### **4.- Enfoques de la participación**

En la actualidad estamos inmersos en una cultura individualista que fomenta, como propósito de vida el éxito económico individual o familiar, por sobre cualquier otro propósito colectivo, y que por ende, se ve enfrentada a fenómenos de precariedad, sentimientos crecientes de inseguridad y múltiples formas de fragilidad de los vínculos sociales. Esto sumado a una fuerte atomización social, que merma los lazos de solidaridad. No obstante de ser este un modelo sociocultural prevaleciente, desde fines de los setenta se ha venido desarrollando un fuerte movimiento social, contracultural, llamado Asociativismo.

#### 4.1.- El Asociativismo.

El Asociativismo, quiebra con las tradicionales formas de la organización y participación social vigentes hasta la década de los setenta: aquellas basadas en instituciones jerarquizadas y estructuradas en torno a los objetivos generalmente muy amplios, con rituales estrictos de incorporación y rechazo. La nueva forma de organización por el contrario, promueve relaciones horizontales, flexibles, entre personas que piensan globalmente y actúan de manera colectiva en el ámbito local: hombres y mujeres, grupos e individuos de diversas clases sociales, creencias, etnias, se juntan para defender la democracia, los derechos humanos, el medio ambiente o simplemente tratar de tener una mejor calidad de vida en el día a día, en el barrio o en la comunidad o con el propósito de transformar la sociedad en la que viven.

El fenómeno del Asociativismo, se ha vivido en forma simultánea en los distintos continentes, bajo diferentes manifestaciones culturales. Una explicación es el creciente abandono por parte del estado en muchas de las materias sociales, a partir de la reducción del aparato estatal impuesto por las instituciones financieras internacionales. Al asumir las personas que la solución a los problemas que les afectan ya no provendrán del estado ni del mercado, optan por asociarse con otros que comparten las mismas motivaciones. (Oviedo, op cit )

#### 4.2.- La Participación Como Hecho Educativo.

Según Juárez (s/a), la participación forma parte de un proceso de aprendizaje, este proceso práctico permite generar capacidades en los individuos, orientándolos hacia la acción, tomando en consideración las condiciones locales (socioculturales, económicas, políticas, contextos institucionales, contexto histórico, etc.)

Los sujetos al generar estas capacidades, toman consciencia sobre sus fortalezas y debilidades, así como de su amplia realidad social, sus visiones y percepciones, creando las condiciones conducentes para un cambio significativo, es decir, generar acción. Si se entiende a la participación como un hecho educativo, se asume que esta es un medio para construir y fortalecer las capacidades locales para lograr la toma de decisiones y generar la transformación social.

Para llegar a esto, es importante establecer un proceso social de construcción de confianza entre los actores, involucrando las diferentes necesidades, expectativas y visiones de mundo. Importante es entender, que este es un proceso flexible, que está en continuo cambio y adaptación acorde a cada circunstancia o realidad de una región o localidad. De esta manera es posible llegar a un proceso de apropiación de los espacios públicos, de programas y proyectos, legitimándose ante las estructuras de poder que promueven dicha participación.

Finalmente, un proceso de empoderamiento, que reconoce en la participación un ejercicio altamente político que aborda aspectos de equidad, poder y transformación social. Este ejercicio puede ser utilizado para transformar las relaciones de poder y disminuir las inequidades.

La importancia del empoderamiento radica en la capacidad de los actores sociales de reconocer la identidad como un recurso personal, colectivo, comunitario y social. Lo que permite afirmar la propia continuidad y permanencia en un proceso participativo, así como también, la de otros actores. En este sentido, el empoderamiento debe ir acompañado de una acción que permita la toma de decisiones, a fin de provocar un cambio o la transformación de su propia realidad.

Aranguren (2004), propone como enfoque, la participación como un hecho educativo, que permite a las personas obtener aprendizajes importantes en los procesos participativos. Estos aprendizajes son una riqueza significativa, pues son transmitidos a otros y permiten generar verdaderas transformaciones a nivel local.

Algunas consideraciones de este enfoque:

- No importa si la iniciativa participativa es de los vecinos, del municipio o de los técnicos de los servicios públicos, en el caso de un plan de desarrollo comunitario, por ejemplo. Importa instaurar el proceso y sumar voluntades e implicaciones reales.
- Se acentúan mayormente los ámbitos de la prevención, desde la responsabilidad colectiva y la actitud proactiva, entendiendo que la primera prevención consiste en fortalecer los mecanismos de información y de sensibilización.
- Que la participación es gradual y progresiva. Habrá personas que se impliquen más y otras menos. La participación ciudadana está marcada por la lógica del compromiso posible, y ello significa que existen diversos niveles de implicación.
- Que la participación no está conducida por líderes sino por animadores y facilitadores del proceso en cuestión. La participación es educativa cuando quien anima, coordina y forma, pasa a ser poco a poco prescindible.
- Que el sujeto de la participación es la misma comunidad, el mismo colectivo de personas implicadas que juntos deciden aprender a participar, a cooperar, a pensar, a expresar esos pensamientos, a trabajar en equipo.

- Que hay que partir de los activos de la propia comunidad, comenzando por el capital social que lo constituye: el grado de confianza mutua, los valores comunes, las relaciones establecidas, etc. Inventariar estos activos orienta más claramente el proceso en marcha, crea optimismo entre los implicados, se ven oportunidades para cambiar las cosas y motiva a la participación.

La dimensión educativa de la participación comprende un proceso, es decir, diferentes momentos que asisten al hecho de la participación. Entre otros pueden ser los siguientes:

- a) Despertar: Hay situaciones o acontecimientos que provocan la reacción constructiva. El despertar tiene que ver más con una excusa que con una causa; pero todo es educable.
- b) Preguntarse y Preguntar: Significa la progresiva toma de conciencia analizando la realidad en todas sus vertientes, informándose, no quedándose anclados en los prejuicios, identificando las causas de los problemas y situaciones que detectamos.
- c) Búsqueda de Alianzas: En los procesos territoriales es importante caminar de la mano de otros grupos, asociaciones y colectivos. En sí misma, la participación lleva el germen de la suma de esfuerzos, de visiones complementarios, de acciones en común.
- d) Identificación Comunitaria: En tiempos de identidades particulares cerradas y defensivas, la participación ciudadana es un modelo de identificación cosmopolita en la que gente de diversos grupos y colectivos particulares se ponen al servicio de un bien común que no

solo no pone en cuestión cada identidad particular si no que las fortalece.

- e) Reflexión desde la Acción: Importa dotarse de pensamiento vivo, elaborado desde la misma acción que se genera, desde la conciencia del proceso que se está llevando a cabo. La participación no es una escuela de activismo sino un espacio de generación de tejido asociativo, de valores compartidos, de propuestas viables e inéditas. Ello requiere tiempos y espacios de reflexión y diálogo.

La dimensión educativa contempla el proceso como un todo, que da sentido a una suerte de aprendizaje colectivo único en cada proceso, en la medida en que se realiza desde la acción y la reflexión colectiva que va señalando en cada momento el siguiente paso a dar, no desde el esquema de la linealidad sino desde la conciencia de una construcción colectiva donde acción-reflexión-acción son referentes del camino que se va haciendo. (Ibíd).

#### 4.3.- La Participación como derecho

Los derechos humanos son aquellas libertades, facultades, instituciones o reivindicaciones relativas a bienes primarios o básicos que incluyen a toda persona, por el simple hecho de su condición humana, para la garantía de una vida digna. (Wikipedia, op cit). Por ello, la importancia de considerar a la participación como un derecho, puesto que es un medio para afianzar y fortalecer, la democracia de los gobiernos locales y a sus comunidades.

a).- Derecho a participar

La participación lleva consigo una serie de derechos. Desde una perspectiva institucional e internacional, La Organización de las Naciones Unidas, entiende y le da un valor a la participación como un derecho, por esta razón, es posible verla mencionada en la declaración de los Derechos Humanos, específicamente en el Artículo 21, párrafo 1.

*“Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”.*  
(ONU, 1948)

En este sentido la participación es universal y no puede restringirse por razón de edad, género, sexo, color, credo o condición social, puesto que se encuentra reconocido así desde la declaración de los derechos humanos, el 10 de diciembre de 1948.

b).- Derecho a ser informado

La participación debe incorporar a la información como un elemento indispensable, dado que, la información produce efectos sobre quienes informan y sobre los que son informados. La información es un antecedente básico para toda participación, es indispensable que esta sea simple y de amplio acceso.

El tener información a disposición, permite procesos activos de comunicación y es fundamental para el ejercicio de la libertad y de las responsabilidades individuales (Brunner, en Oviedo op cit).

c).- Derecho a Opinar

La posibilidad de que las personas puedan sugerir, dar ideas, preguntar y protestar entre otras cosas, es una etapa superior de participación. El acceso a la opinión de las personas, enriquece la comunicación y las decisiones que adoptan. Para obtener un mayor nivel de participación no basta con solo informar a la población, utilizando los medios técnicos disponibles. Las personas deben poder expresar sus propios problemas, intereses, ideas, opiniones y experiencias, pues esto permite la interacción y la integración de la comunidad. (Ibíd).

d).- Derecho a impugnar legalmente las decisiones de la autoridad.

La participación debe contemplar la posibilidad de que la gente pueda manifestar su desacuerdo con las decisiones que la autoridad toma y que les afectan. Por lo tanto, deben establecerse mecanismos legales, para que las decisiones puedan ser impugnadas.

El que la autoridad conozca, cuál es la postura de la comunidad frente a las decisiones que se toman, es fundamental para el perfeccionamiento de las decisiones. El conocer cuando las personas están en desacuerdo, e incorporar las impugnaciones de las personas en el desarrollo de alguna política, programa o proyecto, pone en un nivel superior a la participación y le otorga viabilidad a la decisión. (Ibíd)

e).- Derecho a Confrontar Ideas y Llegar a Consensos

Un nivel mayor de participación consiste en la confrontación de ideas y la adopción de consensos entre autoridades y la población. Sin embargo, esta

instancia se encuentra limitada a un número reducido de personas o adscrito a algún sistema de representación.

La ampliación de espacios participativos, supone la búsqueda de caminos de conciliación entre los diversos intereses, poniendo el énfasis en aquellos intereses comunes y no en los individuales. (Ibíd)

#### f).- Derecho a Decidir

La participación alcanza su mayor expresión cuando las personas afectadas por alguna situación, tienen la posibilidad de decidir soberanamente sobre el curso de los acontecimientos.

Los derechos antes mencionados, debieran ser respetados, estimulados e incluso promovidos, por la mayor parte de los Estados democráticos. Así mismo, estos deben ser accesibles para todas las personas, ya sea en forma individual o colectiva. (Ibíd).

La sociedad postmoderna instala la necesidad de realizar constantemente pactos sociales que regulen las relaciones humanas, dadas las complejidades tanto en el plano político, económico, social y cultural, por ello es primordial que los ciudadanos incorporen en su diario vivir la noción de participación como parte de un derecho fundamental al que pueden acceder y exigir.

## CAPITULO II

### PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Para lograr entender el significado de la participación ciudadana es importante precisar ciertos elementos que están contenidos en su definición:

*“La concepción moderna de ciudadano se levanta sobre la confluencia del principio de la igualdad básica entre personas y la consideración del individuo como miembro pleno de una colectividad, expresada mediante el reconocimiento de una serie de derechos fundamentales. En cuanto ciudadano, el individuo es la unidad componente de la democracia”* (Mujica, op cit: 1).

Sin embargo, este ciudadano al ser un sujeto reflexivo que toma responsabilidades respecto de si mismo, y se hace cargo de su propia vida personal y social. No debe dejar esta capacidad de reflexionar, ya que;

*“Sin reflexión, compromiso, responsabilidad personal, no funcionan numerosas esferas de la vida, centrales para el desarrollo humano...”* (Serrano, op cit: 17).

Por tanto, el término ciudadano lo entenderemos como un sujeto reflexivo y responsable, que actúa a nivel social, como miembro de una colectividad y que establecerá un nivel de pertenencia en la sociedad política.

Por otro lado;

*“La ciudadanía se refiere a la estructura de derechos y responsabilidades de las personas en su relación con el Estado y la Comunidad Política”.* (Marshall, en Mujica, op cit).

La evolución de los derechos de la ciudadanía es en gran medida, la evolución de la relación del Estado y la sociedad.

La participación ciudadana es el instrumento político, que pueden utilizar las personas comunes y corrientes, para la construcción de un cierto equilibrio de poder, entre quienes poseen poco o nada y aquellos que controlan la riqueza, las armas, los medios de comunicación y el conocimiento. La participación ciudadana es fundamental, por cuanto permite que la autoridad elegida democráticamente actúe como tal, representando en sus decisiones colectivas al conjunto social.

### **1.- Concepto de Participación Ciudadana**

Se entenderá la participación ciudadana como el derecho y la oportunidad, individual o colectiva, que tienen los ciudadanos de manifestar sus intereses y demandas a través de actos y actitudes legales a fin de influir en la formulación y toma de decisiones gubernamentales en los diferentes niveles: nacional, regional o local; contribuyendo de esa manera a mejorar la gestión pública y la calidad de vida de los ciudadanos. (CLAD, 2004).

No siempre la participación ciudadana estará normada, pero en la medida que no sea ilegal, es un elemento que da vida a la democracia, pues supone ciudadanos alertas, informados, conscientes de derechos y obligaciones, participando interesados en la conducción de la cosa pública de su comunidad. (Ibíd).

Otra definición de participación ciudadana, hace referencia a un modo amplio de su desarrollo, el que es entendido como:

*“El modo en que las personas de una comunidad toman parte en los asuntos públicos, porque de algún modo se ven afectados e implicados. Este vínculo participativo a menudo no es estable, sino que proviene de determinadas reacciones de la comunidad ante acontecimientos que les afectan” (Aranguren, op cit: 1).*

En un modo más específico, la participación ciudadana es entendida como:

*“El modo en que los ciudadanos toman parte en la definición, elaboración y ejecución de las políticas públicas, más allá de las formas de participación vinculadas a los procesos electorales”. (Ibid: 1)*

*“La participación ciudadana consiste, en la instauración de un proceso de trabajo compartido. Un proceso de toma de conciencia en el que diferentes actores sociales de un determinado territorio hacen frente a su realidad, determinan sus pautas de reivindicación y de mejora...” (Ibid: 12)*

Cuando se habla de participación ciudadana, en general se alude a la idea del voto. Muchos restan importancia a este acto como una acción participativa. En este contexto, cabe destacar que para la obtención del derecho a voto, fue necesario más de un siglo de lucha de los sujetos sociales. Se trató de una disputa en torno al poder de la sociedad para decidir sobre su destino. Sin embargo, Es importante tener presente el hecho de que la participación ciudadana no sólo reside en el voto. Más bien, existen distintas modalidades que le dan vida y energía.

En América Latina, la lucha por conquistar mayores espacios de participación, está siendo sustentada por la necesidad de preservar la democracia, bajo este

marco surge el concepto de participación ciudadana, utilizado por la mayor parte de los sectores de la sociedad. Sin embargo, el término es etéreo, su uso indiscriminado ha dejado en tela de juicio su verdadero significado, dado que los discursos y los diferentes contextos socio-políticos lo utilizan en función de sus propios fines. Es importante, entonces, definir cuáles son sus alcances, límites, y bajo que contextos se inserta para su ejercicio.

## **2.- Principios de la Participación Ciudadana**

Oviedo, en su artículo referido a la participación ciudadana, menciona una serie de principios de la participación ciudadana, los que permitirían generar un piso mínimo para su funcionamiento.(op cit).

- a) Proactividad: Para establecer procesos participativos, debe existir la convicción de la importancia de la participación, una adecuada metodología y el ejercicio de un rol protagónico por parte de la autoridad, del sector privado y de la sociedad civil.
  
- b) Inclusión: Se debe asegurar la plena participación de todos los afectados e interesados es esencial para lograr soluciones equitativas y sostenibles. Es preciso contar con una amplia gama de participantes representativos de diferentes
  
- c) Responsabilidad: Los gobiernos solos no pueden garantizar el desarrollo sostenible, por lo que la sociedad civil y el sector privado, deben compartir los compromisos y costos del desarrollo. Para ello, todos los actores deben esforzarse por comprender y respetar puntos de vista diferentes a los suyos. Se deberá generar espacios para que los desacuerdos se planteen y resuelvan hasta donde sea posible y

trabajar colectivamente para proponer alternativas que permitan resolver los desacuerdos que persistan.

- d) Flexibilidad: la participación inspira nuevas ideas y conocimientos. Un proceso de toma de decisiones requiere acoger en todas sus fases los nuevos aportes que realicen los vecinos de la comunidad. La ciencia y la tecnología.
- e) Pertinencia: la discusión debe mantenerse focalizada en asuntos pertinentes. Las técnicas de participación que se utilicen deben ser adecuadas al objetivo del proceso y a las características de los participantes.
- f) Acceso: las técnicas de participación que se implementen deben asegurar que todos tengan igual posibilidad de aportar y recibir información precisa, objetiva, actual y oportuna.
- g) Transparencia: el desarrollo requiere alianzas entre la sociedad civil, el sector privado y el gobierno, para lo cual los tres precisan ser confiables. Las motivaciones y objetivos deben ser explícitos, así como los roles de cada uno, las limitaciones y los resultados esperados.
- h) Oportunidad: La participación debe iniciarse lo más tempranamente posible y mantenerse a lo largo de todo el ciclo de la decisión, incluyendo su implementación y posterior monitoreo. El tiempo de discusión debe ser adecuado: ni tan largo que retrase innecesariamente la decisión y /o los actores pierdan interés, ni tan corto que se convierta en una iniciativa cuyo solo fin sea demostrar que existió.

Cuando las herramientas metodológicas no son apropiadas, la sociedad desperdicia los beneficios, que debieron obtenerse del esfuerzo realizado. Por su parte, los actores convocados sienten legítimo malestar por haber sido invitados a involucrarse en un proceso que no dio el fruto esperado: influir en la decisión final. Porque el tiempo es el recurso más escaso en la vida de las personas, su aporte voluntario debe ser retribuido con un cuidadoso procedimiento para informar sobre los resultados de su intervención y sobre cómo fueron acogidas sus legítimas preocupaciones. (ibíd).

### **3.- Niveles y tipos de participación ciudadana**

En un proceso de participación ciudadana se pueden distinguir diversos niveles que suponen diferentes grados de involucramiento de las personas y grupos en él. Sanhueza, (op cit) distingue, en términos generales, cuatro niveles de participación ciudadana. Así mismo, Mujica, (op cit) en función de estos niveles, plantea cinco tipos de participación ciudadana.

- a) Nivel Informativo: El objetivo es proveer información sobre el tema en cuestión. En este nivel el flujo de información es unidireccional y no existe posibilidad de retroalimentación o negociación directa sobre lo informado. (Sanhueza, op cit).

De este nivel se desprende la Participación Informativa, la cual presenta las siguientes características:

Generalmente se considera como un tipo de participación, es importante tener en consideración que corresponde más bien a una condición básica para la existencia de cualquier tipo de participación. Sin embargo, la autoridad pública debe asegurar que la información tenga una difusión adecuada, sea oportuna, completa y ampliamente accesible a la población. Asimismo, la información

debiera abarcar todas las etapas de las actividades públicas, incluyendo la rendición de cuentas de la autoridad sobre las mismas.

En Chile, en la actualidad la ley 20.285 en su Artículo N°10 indica que:

*“Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que establece esta ley”.* (Ley 20.285, 2008:4)

- b) Nivel Consultivo: El objetivo es invitar a personas y grupos a participar de manera activa a través de sus opiniones y sugerencias. Para desarrollar este nivel es necesario generar canales por medio de los cuales se recibe la opinión y posturas respecto de un tema. (Sanhueza op cit).

En este nivel se desarrollaría un tipo de Participación Consultiva la cual se plantea como opinión y control de parte de los interesados en el cumplimiento de los objetivos predefinidos por la administración pública. Un prerrequisito a esta modalidad de participación es el acceso a la información por parte del ciudadano.

A nivel local se visualizan las experiencias tipo cabildos o consultas locales, las que abren espacios de conversación, consulta y opinión, sobre temas a los que convoca la autoridad. (Mujica, op cit).

- c) Nivel Resolutivo: El objetivo es convocar a personas y grupos con posibilidades reales de influir respecto de un tema específico. Los actores son considerados como ejecutores y/o gestores de programas y/o proyectos sociales para dar respuesta a problemas locales. En esta forma, los actores participan de un proceso de

negociación, producto del cual se establecen acuerdos que tienen carácter vinculante y por lo tanto inciden en la decisión adoptada.

Producto de este nivel de participación, surge La Participación Decisoria, este tipo de participación ciudadana se orienta fundamentalmente a garantizar que las decisiones tomadas en la administración pública no se realicen en función de sus propios intereses. Asimismo la participación de las personas y grupos es convocada en la perspectiva de influir respecto de un tema específico. A través de un proceso de negociación entre las partes involucradas se establecen acuerdos. Estos acuerdos tienen carácter vinculante.

Es un tipo de participación en la cual la Sociedad Civil actúa con un sentido de identidad e intereses propios. A la vez logra proponer temas al Estado, influir directamente en la toma de decisiones e incrementar su capacidad de negociación e interlocución con el sector público.

La ciudadanía debe desempeñar un rol de control sobre la adecuada implementación de la decisión adoptada con el objeto de velar por su adecuado e íntegro cumplimiento.

- d) Nivel Cogestión: El objetivo es convocar a actores claves para ser parte de un proceso de toma de decisiones que involucra más de un tema específico. La cogestión se realiza en función de un proceso de gestión amplio. En esta forma de participación, los actores involucrados y la comunidad adquieren destrezas y capacidades, fortalecen sus espacios y organizaciones y actúan con un sentido de identidad y comunidad propio, respecto del tema que los convoca. El fortalecimiento de sus organizaciones y trabajo en redes facilita una acción eficiente y orientada al cumplimiento de sus metas y proyectos. (Sanhueza, op cit).

El tipo de Participación como Co-gestión / Ejecutora. Incluye desde la participación en el diagnóstico, la ejecución, hasta la evaluación de las políticas públicas. La ciudadanía pasa a ser parte de la ejecución de una determinada política social.

Finalmente Mujica, señala la existencia de un tipo de participación de carácter instrumental; Participación Instrumental, la cual tiene por propósito la satisfacción de necesidades básicas y por ende la relación con la administración pública interesa sólo en cuanto permita acceder a estos recursos. Este tipo de participación instrumental utiliza la oferta tal cual viene predefinida desde los canales institucionales correspondientes. En este tipo de participación el sujeto actúa fundamentalmente como un usuario-cliente, y en cuanto tal no buscará incidir en la gestión pública en tanto obtenga los resultados deseados. (op cit).

#### **4.- Contexto actual de la participación ciudadana.**

Cunill, establece dos tipos de movimientos para la participación ciudadana, uno que coloca a la participación en relación directa con el Estado y otro que permite a la sociedad reconcentrarse en sí misma, desarrollarse y fortalecerse autónomamente. Sin embargo, es preciso señalar que la participación ciudadana no es una panacea, de hecho está envuelta de peligros que pueden distorsionar su uso. Por un lado, encuentra severos límites en la estructura económica y social, y por otro se presenta como una tremenda contribución a aumentar las capacidades de los sujetos sociales, posibilitando la construcción de una sociedad plural, transparente y más justa. (op cit).

Autores coinciden que en América Latina, se viven profundas desigualdades y asimetrías sociales, reflejado en la desigual distribución del ingreso. El panorama que presenta América Latina, producto de estas y otras condiciones,

es de una creciente “explosión de pobreza” que ha llevado a más de la mitad de los habitantes por debajo de la línea de pobreza y un severo deterioro de los sectores medios.

Actualmente se han desarrollado, profundos procesos de transformación, la mayoría, tendientes a mantener la democratización. Esto implica nuevas formas de relación, entre el Estado y la sociedad civil, incluyendo en este proceso a la participación de la ciudadanía. Sin embargo, dicha participación, no se puede desarrollar plenamente pues;

*“La participación presenta factores estructurales de orden económico que imponen un límite a la extensión de la participación ciudadana”*  
(Kliksberg y Brouwer, en Cunill, op cit: 4).

Según este análisis, la participación ciudadana se encontraría limitada, por factores estructurales, o sea, la desigualdad social, la pobreza, la desigual distribución del ingreso. Contradictoriamente;

*“El concepto de ciudadanía se fundamenta en la noción de igualdad, y la estructura económica dominante supone un acceso diferencial y limitado a los recursos y al poder”* (Ibíd.: 4).

Por esta razón;

*“La capacidad y la necesidad de participar tenderán a ser inversamente proporcionales, en términos de quienes más necesiten participar, sean precisamente quienes menos pueden hacerlo, dada su inserción estructural, bajo condiciones de subordinación”* (Ibíd: 5).

El análisis permite entender la gran problemática que presenta el ejercicio de la participación ciudadana en el contexto actual. Se entiende que es muy difícil crear y mantener en el tiempo espacios de participación sin tener una estructura social, económica y política, en condiciones equitativas para todos y todas.

Los ciudadanos requieren de espacios que posibiliten la integración, el encuentro e interrelación social, tienen derecho a participar activamente en las decisiones que afectan la organización y la distribución de los espacios de la ciudad. (Segovia, op cit).

## **5.- Participación Ciudadana en la Gestión Pública**

La participación ciudadana en la gestión pública, se refiere al rol del ciudadano en cuanto usuario de los servicios públicos y en cuanto partícipe de las decisiones y gestiones asociadas a la implementación de programas sociales.

Desde la perspectiva del usuario, el papel del ciudadano no se limita solo a recibir y usar los servicios, sino a controlar la gestión, plantear demandas, señalar estándares de calidad, ayudar a la toma de decisiones y, en general, colaborar en el perfeccionamiento de la gestión pública. Desde la perspectiva de co-partícipe de políticas y programas, el papel del ciudadano es el de agente activo de las políticas sociales, interlocutor del Estado y agente del fortalecimiento de la sociedad civil de la cual forma parte (Serrano, op.cit).

La participación ciudadana en la planificación y ejecución de la política social se refiere a la influencia de los individuos y sus organizaciones en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público, en la priorización de necesidades o problemas, la formulación y diseño de políticas y programas, la ejecución de los mismos y en la evaluación, fiscalización y control de los programas y sus resultados por parte de la comunidad. La participación ciudadana "ideal" sería

aquella en la que los sujetos de la política social se sienten parte y colaboran en el diseño, gestión y control de los programas y en la cual, este proceso les genera habilitación, experiencia y capacidad para desarrollar otros procesos sociales relevantes. (Ibid).

El autor da cuenta de la existencia de factores que facilitarían el desarrollo de la participación ciudadana, donde se puede mencionar: Una estructura de gobierno democrática y descentralizada, una comunidad informada de sus derechos y de la oferta pública existente, una trayectoria y experiencia previa de participación, una red de organizaciones de la sociedad civil, etc.

Así mismo, se observan factores que la obstaculizan; una cultura estatal centralista y burocrática. Una lógica funcionaria que enfatiza las definiciones adoptadas por los técnicos y que desconfía de las capacidades de la comunidad, la ausencia de mecanismos participativos en el diseño de programas sociales, una institucionalidad y una normativa jerárquica centrada en los procedimientos y no en los resultados, la pasividad o desinterés de la comunidad por incorporarse a instancias participativas.

## **6.- Participación en el Ámbito Local**

La transformación en la relación entre el Estado y la Sociedad Civil, supone un proceso de descentralización del Estado e incorporar a los usuarios y a la comunidad, en la toma de decisiones. En este sentido, el nivel local, adquiere relevancia y los municipios cobran importancia en este proceso de desarrollo.

Sabatini, (en Serrano, op cit) señala que la dimensión territorial/local es un espacio por excelencia para procesos participativos, por cuanto los conflictos que a ese nivel se presentan cautivan en forma directa el interés de las

personas, particularmente en cuanto sienten que sus acciones pueden, efectivamente, incidir en la vida del lugar.

La participación de las personas en las decisiones de cómo se actúa en el territorio brinda, una mirada distinta a la planificación. Se supera el ámbito técnico y se genera un nivel de conocimiento de la comuna, sus necesidades e historia, que permite abordar más eficientemente la solución de problemas (Luna, en Serrano, op cit).

A nivel local cobra creciente importancia la noción de proyecto local de desarrollo, que constituye una intervención social concreta en la cual se canalizan recursos y energías del estado y también de la comunidad permitiendo articular capacidad estatal y organización comunitaria y ONGs. Aquí se potencian los canales participativos por cuanto el propio proyecto define como sus metas temas altamente sensibles para la comunidad. (Arocena, Martínez, en Serrano, op cit).

Algunos estudios señalan la importancia de la participación a nivel local, (Sepúlveda, en Serrano op cit), indica el siguiente resultado:

- La participación en el nivel local se ha incrementado durante los últimos años, entre otras cosas porque el Estado central ha definido y operacionalizado programas de desarrollo basados en la vinculación con actores territoriales (fondos concursables, programas de fomento productivo, etc.). Los municipios son el principal canal de ejecución de estos programas y aportan con recursos complementarios y una experiencia o capital de gestión acumulada.

- Existe una indefinición sobre el sentido de la participación comunitaria y sus consecuencias para la gestión municipal. Son los dirigentes vecinales quienes

han asumido de un modo más activo las propuestas orientadas a la consecución de una participación integral. Estos actores juegan un rol fundamental, en tanto son los intermediarios entre el municipio y la comunidad (Ibid).

- Existen dos canales representativos de participación en el nivel local: el de la Junta de Vecinos y el del Consejo Económico Social.

La junta de vecinos es una organización territorial cuya directiva es elegida democráticamente por los habitantes inscritos en ella de la respectiva unidad vecinal. Es una organización que podría ser el canal de la participación comunitaria por excelencia, por cuanto tiene vínculo directo con la municipalidad y cierta legitimidad frente a los vecinos del mismo territorio.

Dependiendo de los casos, muchas Juntas de Vecinos disponen de una sede social en cual sesionar y desde donde impulsar sus actividades.

Las Juntas de Vecinos datan de 1968. En la actualidad corren el riesgo de convertirse en instancias poco representativas, sin propósitos claros de acción, con modalidades tradicionales de operación, relación clientelar hacia el municipio y hacia los residentes. Compiten con otras organizaciones menos formales y quizás más efímeras en el tiempo, pero que exhiben mayor vitalidad y compromiso de sus miembros: las organizaciones funcionales que agrupan a las personas de acuerdo a intereses y problemas específicos: comités de allegados, grupos de salud, centros de padres, organizaciones de mujeres, clubes de ancianos, etc. (Serrano, op cit)

En algunos casos los dirigentes vecinales de las Juntas de Vecinos coordinan a otros grupos participativos y suelen "monopolizar" la relación directa con los municipios.

Por otra parte se encuentran los Consejos Económico Sociales, CESCOS, el consejo social paralelo al Concejo Municipal, y que supone ser el canal de participación de la comunidad en la gestión municipal. Surgen con la Ley Municipal de 1992. Están constituidos por organizaciones territoriales, funcionales y actividades relevantes en la comuna. Son de carácter consultivo y se reúnen por citación y convocatoria del Alcalde. La evaluación que existe de la operación de consejos es francamente deficiente. Se trata de instancias que no toman decisiones que involucren en algo, la marcha municipal. (D.O.S, Sepúlveda y Anabalón, cit pos Serrano, op cit).

## **CAPITULO III**

### **PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

Estudios referentes al Presupuesto Participativo coinciden en que estas iniciativas corresponden a una serie de experiencias y prácticas que ponen en juego una metodología participativa que permite a los municipios incorporar la participación de los habitantes de la comuna en la cual se aplican. El Presupuesto Participativo se implementa mediante procesos de información, deliberación, decisión y control, sobre temáticas importantes para la comunidad utilizando un porcentaje de la inversión municipal.

En la práctica los Presupuestos Participativos debieran constituir un ciclo metódico y sistemático, cuyos resultados apunten a la ejecución de proyectos concretos de desarrollo local en los que se vean reflejadas las necesidades expresadas por la comunidad.

Una aproximación al concepto indica que el Presupuesto Participativo es un instrumento de planificación anual que ayuda a la priorización de las demandas de la comunidad, permitiendo un acceso universal de toda la población en las decisiones sobre la comuna. Es un espacio de cogestión, donde la comunidad y el municipio deciden juntos una parte de las inversiones. (Pagliai, op cit).

Del párrafo anterior se desprende la noción de responsabilidad compartida, permitiendo que la comunidad asuma un rol activo y empoderado frente a la realidad comunal, dejando atrás la idea de ser meros clientes o usuarios del sistema municipal. Donde el municipio pone a disposición de la comunidad espacios que históricamente le han pertenecido. Permitiendo que la población desarrolle habilidades en el campo de la elaboración de diagnósticos, la

identificación y priorización de necesidades, plantear ideas, formular y ejecutar proyectos, basado en la toma de decisiones.

Ciertamente este proceso debe estar acompañado de un constante control ciudadano que fiscalice la gestión pública local, para asegurar la transparencia y velar por el cumplimiento de lo que propone el Presupuesto Participativo. Dicha transparencia podrá contribuir a renovar las confianzas, fortalecer la motivación, asegurando la participación y la sustentabilidad del proceso a lo largo del tiempo.

## **1.- Origen**

La experiencia del Presupuesto Participativo (orçamento participativo), surge en Brasil a consecuencia de la victoria del Partido de los Trabajadores en las elecciones municipales de la ciudad de Porto Alegre en 1989. Porto Alegre es la capital del Estado de Río Grande Do Sul con aproximadamente 1.500.000 habitantes; situado en el centro de una Región Metropolitana con alrededor de millones de habitantes.

Hasta los primeros años de la década de los ochenta, Porto Alegre experimentó un acelerado proceso de crecimiento de su población, que junto con una fuerte concentración de los ingresos, generó una gran inestabilidad y que dejó a una tercera parte de la población en zonas periféricas de la ciudad, sin infraestructuras urbanas. Esta población ha sido históricamente olvidada por los gobiernos municipales anteriores. En 1989 había una enorme cantidad de personas que vivían en barrios ilegales de la ciudad, sin alcantarillado ni calles pavimentadas.

El gobierno totalmente centralizado y no democrático era un obstáculo, para establecer una relación transparente con la sociedad. Las autoridades decidían

las inversiones, dejando a la población totalmente al margen del proceso, ignorando las verdaderas prioridades de la población.

En 1989 cuando se da inicio al Presupuesto Participativo, este se enfrentó a un desequilibrio financiero y administrativo de tipo estructural. Los Municipios no contaban con recursos suficientes, para financiar obras públicas básicas y evitar la miseria de la ciudad. Sin embargo, contó con una modesta participación de la población. Al año siguiente, la participación se mantuvo restringida debido a la crisis financiera por la que atravesaba la ciudad.

El Presupuesto Participativo recibió un fuerte impulso, gracias a una profunda reforma fiscal. Se inicia un período de reactivación económica, en donde el gobierno comenzó a tener fondos para abordar las demandas y la población comenzó a sentir y a ver con sus propios ojos que se respetaban sus decisiones y que esto repercutía en un mejor nivel de vida.

A partir del año 1991 el Presupuesto Participativo se convirtió en un proceso masivo que empezó a movilizar a las comunidades de todos los barrios. Evidenciándose un notorio aumento en la cantidad de personas participantes de encuentros y asambleas regionales, dirigidas y coordinadas por el gobierno local.

En cada uno de los países donde se han implementado los Presupuestos Participativos, estos se han adaptado a las características propias de la cultura política, organización política administrativa y lógicas de financiamiento local, de allí que también los Presupuestos Participativos pueden ser comprendidos de diferentes maneras. En algunos casos se trata de propuestas que se asumen como parte de una nueva oleada de reformas a la administración pública (Alemania). En otros casos, como parte de una renovación de los municipios en materias de generación de servicios y acciones públicas locales orientadas

de una manera más próxima las necesidades actuales de las comunidades (España) o también como una forma de profundizar la democracia “desde abajo” y una respuesta al clientelismo, asistencialismo y corrupción política (Brasil). (Pagliai, 2006).

De lo anterior se desprende, que las diversas formas de implementar el Presupuesto Participativo dependerá del contexto político-administrativo local, así como también, de los objetivos que cada gobierno se plantee. Es fundamental la mirada epistemológica con la que cada institución enfrentará este proceso, Dado que la metodología que se utilizará será distinta para cada gobierno. Como se menciona anteriormente los países inician el Presupuesto Participativo bajo contextos distintos y con objetivos que se traducen en resultados con diversas orientaciones.

Esta propuesta no solo se ha llevado a cabo exclusivamente en Brasil, si no que se ha extendido tanto en su puesta en práctica, como en su estudio, primero a zonas argentinas y luego al resto de Latinoamérica, llegando incluso a Europa.

## **2.- Conceptos de Presupuesto Participativo**

El Presupuesto Participativo es un término que presenta diversos elementos y significaciones. Las principales definiciones estarán condicionadas a los diversos elementos propios de un contexto y de una realidad local determinada. De igual manera, la intencionalidad con la que se quiera implementar.

El concepto utilizado frecuentemente por las experiencias de Presupuesto Participativo en Chile, es el desarrollado por Pagliai, (op cit) el cual lo define de la siguiente manera:

*“El Presupuesto Participativo es un instrumento de planificación anual que ayuda a la priorización de las demandas de la ciudad o comuna, permitiendo un acceso universal de toda la población en las decisiones sobre la ciudad o comuna. Es un espacio de co-gestión, donde la comunidad y el municipio deciden juntos una parte de las inversiones”. (Pagliai, Ibid: 3)*

El Presupuesto Participativo incorpora la noción de democracia en su concepto, tal como lo indica la siguiente definición:

*“Es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir al respecto del presupuesto y las políticas públicas” (Manual de Presupuesto Participativo, Sao Paulo s/a: 2).*

Este mecanismo de participación, combina la Democracia Clásica o Representativa referida a la elección de autoridades políticas, con la Democracia Directa de carácter voluntario y universal, expresado en la participación activa de una ciudadanía que no sólo elige, sino que también decide. (Pagliai, op cit).

El ciudadano no ejerce su participación en el simple acto de votar para elegir autoridades, sino que decide además las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno. Deja de ser un co -ayudante de la política tradicional, para ser un protagonista permanente de la gestión pública. Este ejercicio democrático trata de romper con la relación de subordinación del ciudadano respecto al Estado.

Otra definición, se refiere a que los presupuestos participativos son un programa orientado a acercar la administración local a la ciudadanía, orientar la política hacia lo público y tratar de hacer al ciudadano y ciudadana más

consciente de la ciudadanía que habita. El núcleo del Presupuesto Participativo, no es la representación sino que la participación directa, es decir, comunidad con capacidad y derechos para pensar, proponer, decidir y actuar.

Como se ha mencionado anteriormente, el Presupuesto Participativo es un ejercicio social que combina la democracia clásica (representativa) con la democracia participativa-directa de los ciudadanos. Es un proceso mediante el cual la ciudadanía analiza, discute y decide sobre la asignación de una parte del presupuesto municipal, es decir, sobre la parte que está destinada a la inversión pública, ya que no se puede discutir sobre los compromisos de deuda y gastos de funcionamiento municipal. (Jara, s/a).

El Presupuesto Participativo es una forma de trabajo con los vecinos y organizaciones de la comuna para que, luego de un proceso de trabajo apoyado metodológicamente por técnicos y profesionales, los vecinos diagnostiquen, propongan, prioricen y decidan en qué se van a invertir los recursos municipales destinados al programa. Luego los vecinos “ejecutan” sus iniciativas hasta sentir que han cumplido su tarea en beneficio de la misma comunidad. (Salinas y Ábalos, 2009).

Las llamadas iniciativas de presupuestos participativos corresponden a una serie de experiencias y prácticas que toman diversas formas y características, pero que, sin embargo, coinciden en un aspecto central: ponen en juego una metodología participativa que permite a los municipios incorporar la participación de los habitantes de la comuna, mediante un proceso de información, deliberación, decisión y control, sobre una parte importante de los recursos municipales. (Pagliai y Montecinos, 2006).

Con esta metodología de participación, se abren posibilidades entorno a que el ciudadano se sienta como sujeto de derechos y de su destino; contrario a la actitud pasiva de elegir y dejar todo en manos de las autoridades.

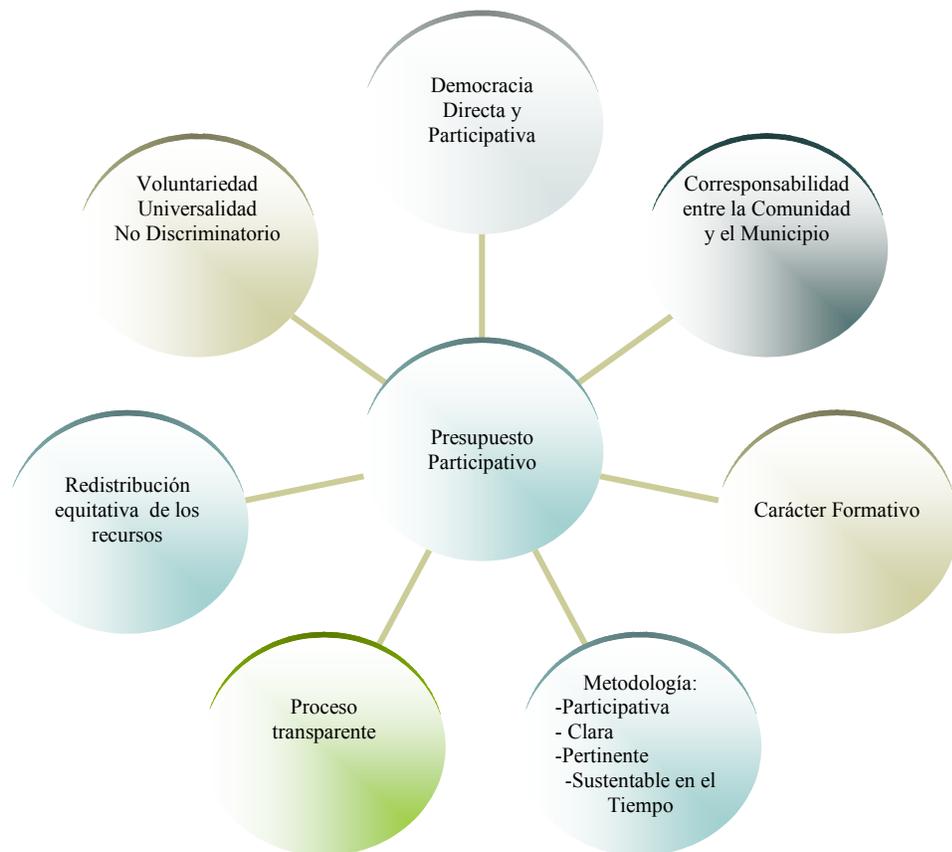
El Presupuesto Participativo es un mecanismo de participación directa de la comunidad, que permite la participación de la ciudadanía y el ejercicio real de sus derechos y obligaciones; democratiza la gestión pública; combate la exclusión social y fomenta la distribución justa y equitativa de los recursos; además exige la transparencia administrativa, fortalece la eficiencia y eficacia en la administración pública.

El Presupuesto Participativo, es una nueva manera de elaborar el presupuesto municipal. En donde la comunidad realiza el ejercicio de discutir, definir y priorizar sus necesidades y al mismo tiempo distribuir los recursos existentes, permitiendo el acceso universal a la toma de decisiones, sobre una parte de los recursos municipales

### 3.- Principios Orientadores del Presupuesto Participativo

El Presupuesto Participativo se debe basar en algunos principios orientadores que determinan la estructura del proceso, para que este se adapte a los objetivos deseados por la comuna y al contexto sociopolítico en que el Presupuesto Participativo será implementado.

**Gráfico N° 1**  
**Principios del Presupuesto Participativo**



Fuente: Investigación Directa.

#### a) Democracia Directa

La democracia directa, o democracia cara a cara, es un mecanismo en el que cada una de las personas asociadas a determinada agrupación puede exponer en igualdad de poder sus puntos, iniciativas y propuestas, actuando directamente sobre ella y dirigiéndola en equipo. Hace énfasis en la decisión y el cumplimiento común de acuerdos mutuos, siendo entonces una forma de democracia en la que los miembros de una asociación (laboral, empresarial, ciudadanía local) participan directamente en el proceso de toma de decisiones políticas, cada asociado representándose a sí mismo en igualdad de derechos y obligaciones. (Wikipedia, 2009).

#### b) Democracia Participativa

La democracia participativa o semidirecta es una expresión amplia, que suele referir a formas de democracia en las que los ciudadanos tienen una mayor participación en la toma de decisiones políticas, que la que les otorga tradicionalmente la democracia representativa.

Puede definirse con mayor precisión como un modelo político, que facilita a los ciudadanos su capacidad de asociarse y organizarse de tal modo, que puedan ejercer una influencia directa en las decisiones públicas. Se manifiesta usualmente por medio de referendos por los que los representantes consultan a la ciudadanía o por medio de iniciativas de consulta que los ciudadanos presentan a los representantes.

La democracia participativa auténtica, hace énfasis muy especial en dar voz a los individuos y a las comunidades, cuyas opiniones, anhelos y aspiraciones rara vez, encuentran eco o atención en los mecanismos tradicionales de la democracia representativa. (Ibíd).

c) Corresponsabilidad entre la Comunidad y el Municipio

La corresponsabilidad de la comunidad y el municipio debe estar presente,

*“En todo aquello que tenga que ver o afecte de alguna u otra manera el entorno social. Sin corresponsabilidad ciudadana, el político, el funcionario, las autoridades en su sentido más alto, quedan libres para actuar a su antojo, para imponer su agenda personal, por sobre la comunitaria y para responder sólo a los intereses cupulares y partidistas, en lugar de asegurar que el interés de la ciudadanía prevalezca.”(El siglo de Torreón, 2004: 4)*

La corresponsabilidad es un ejercicio que requiere de la voluntad de ambas partes, es decir, un compromiso de la comunidad y del municipio por avanzar juntos en temas de reconocer a la participación como un derecho y de asumir que ambos tienen obligaciones y deberes. Además comprender que la corresponsabilidad conlleva a la repartición del poder y acciones orientadas a la deliberación, al consenso y al compromiso.

d) Proceso Educativo

El proceso educativo proporciona aprendizajes significativos para el ejercicio de una ciudadanía activa, a través de la cual las personas dejan de ser objetos de la política para tornarse actores en la definición y gestión de las políticas públicas.

Este proceso educativo genera el aprendizaje y desarrollo de diversas capacidades, como la argumentación, negociación, priorización, la ampliación de los conocimientos en el campo de la política, de la administración pública y de las finanzas; permite el reconocimiento de roles distintos tanto del equipo municipal, como de la comunidad.

El Presupuesto Participativo, hace posible el aprendizaje de actitudes democráticas en el proceso de toma de decisiones, tanto para los actores de la comunidad como del gobierno local. Entre los representantes de la comunidad se fortalecen actitudes de solidaridad, respeto, compromiso. Y para los representantes del gobierno local la capacidad de oír y dialogar con la población, la tolerancia y aceptación de las diferencias de intereses y visiones de los segmentos de la comunidad. El aprendizaje favorece la resolución de conflictos y las actitudes democráticas en el proceso de toma de decisiones.

Para que los ciudadanos puedan reflexionar, discutir y hacer propuestas para el mejoramiento de su realidad, es necesario un ejercicio permanente de formación, capacitación y conocimiento. Así mismo, los procesos de formación se consideran de gran importancia debido a que significan poder para la ciudadanía. (Ibid)

e) Metodología Participativa, Clara, Pertinente y Sustentable en el Tiempo

La metodología aplicada en el Presupuesto Participativo, debe contar con la presencia de elementos que permitan hacer de esta, una metodología integral y accesible a toda la comunidad.

- Participativa: Se refiere a que la comunidad tenga la posibilidad de opinar, aportar ideas, consensuar. En definitiva, ser parte del proceso de construcción del Presupuesto Participativo.

- Clara: La claridad de la metodología es un aspecto esencial, por cuanto permite a la comunidad entender el proceso. Para ello es preciso utilizar un lenguaje que no abuse de tecnicismos, establecer el alcance que el Presupuesto Participativo pretende tener, a fin de no generar falsas expectativas en la comunidad. Definiendo objetivos que sean factibles de cumplir.

- Pertinente: Es importante que la metodología, se diseñe tomando en cuenta las características de la comunidad, considerando aspectos sociales, culturales, ambientales, económicos y políticos. Ya que no es pertinente aplicar la misma metodología, por las variaciones que existen de una comuna a otra.

- Sustentable en el Tiempo: Ante todo es importante que la comunidad manifieste la necesidad y las ganas de que los presupuestos participativos se apliquen en su comuna y que estos continúen utilizándose durante los próximos años. Junto a esto es necesario que la comunidad tome conciencia de la importancia de la participación, con la finalidad de construir una ciudadanía activa y participativa. Si la comunidad está de acuerdo, es posible implementar un conjunto de medidas que aseguren que la metodología y el proceso se sustenten a través del tiempo, donde la creación de un marco normativo que establezca reglas, deberes, derechos, y que regule el proceso a fin de evitar la aparición de obstaculizadores que entorpezcan el proceso es fundamental para asegurar el funcionamiento aún cuando cambie la administración local. (Ibíd).

#### f) Proceso Transparente

El concepto de transparencia es vital para el desarrollo de los presupuestos participativos, dado que este debe garantizar el correcto uso de los recursos que estarán disponibles. Sobre todo porque los recursos de inversión son un tema sensible para cualquier administración local. Es esencial transparentar al inicio del proceso la cantidad de recursos que el municipio dispondrá para su utilización y de esta forma generar confianza y otorgar legitimidad al proceso.

Reforzar la transparencia significa fortalecer la capacidad de la comunidad de estar atentos a la aparición anomalías, negligencias o incumplimientos, sobre todo en la toma de decisiones.

La transparencia no es exclusividad de los presupuestos participativos, puesto que está regulada a través de la Ley N°20.285 en donde se establece en su Artículo N° 3:

*“La función pública se ejerce con transparencia, de modo que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y decisiones que se adopten en ejercicio de ella”. (Ley N°20.285, 2008).*

Además se establece el principio de transparencia de la función pública, el cual consiste en respetar y cautelar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración, así como la de sus fundamentos, y en facilitar el acceso de cualquier persona a esa información.

#### g) Redistribución Equitativa de los Recursos

El Presupuesto Participativo contribuye a hacer más eficientes y equitativas las prioridades de un municipio, pues posibilita que las prioridades de inversión, el costo de la administración pública, los mecanismos de recaudación y tributación puedan ser definidas en un espacio público deliberativo y transparente. Donde el gobierno y diferentes segmentos de la sociedad negocian las definiciones del presupuesto público. (Castillo y Villavicencio, 2005).

El Presupuesto Participativo, busca mejorar la redistribución de la riqueza, permitiendo la participación democrática de la comunidad en el presupuesto. Con lo cual los recursos son distribuidos de acuerdo a la realidad específica de los distintos lugares de la comuna, según sus propios problemas, surgidos de la discusión de los propios vecinos, evitando que los recursos se concentren en fondos únicos que se distribuyen con criterios arbitrarios, no siempre explícitos, ni acordes con las demandas de la comunidad. (Pagliai, op cit).

Aunque los montos asignados a cada territorio o sector pueden ser diferentes, siempre exista un criterio o principio de redistribución de los recursos comunales, favoreciendo especialmente a los sectores en situación de mayor vulnerabilidad, exclusión social o donde se ha detectado baja inversión pública y/o privada en ellos. (Pagliai y Montecinos, op cit).

h) Voluntariedad, Universalidad y no Discriminación.

- Voluntario: Referido a que la participación en los presupuestos participativos es de carácter voluntaria, ya que nadie puede ser obligado a asistir.

- Universalidad: Se trata de un sistema en el que la participación está abierta directamente a todos los ciudadanos, y no sólo a las instituciones y organizaciones de la comunidad. (Artusi, 2009).

- No Discriminación: Los presupuestos participativos están abiertos a cualquier ciudadano/a sin discriminación alguna por razón ideológica, de raza, sexo, religión, pensamiento político...etc. Sólo hay que ser vecino o vecina de la comuna. (El Fígaro, s/a).

#### **4.- Objetivos**

La formulación de objetivos del Presupuesto Participativo en Chile, se plantea como un ejercicio flexible, dinámico y de acuerdo a cada contexto local. Es decir, cada comuna los define según sus propias necesidades. Sin embargo, tras una recopilación de experiencias, se pueden establecer los siguientes objetivos que llamaremos universales:

- Contribuir a un proceso de democracia directa, en el que la población puede discutir y decidir sobre asuntos de interés público, llegando también a incidir en las políticas públicas.
  
- Ampliar el control social hacia el estado, velar por la transparencia, eficiencia en la administración y asignación de recursos públicos.
  
- Promover en la ciudadanía protagonismo y poder local para otorgar legitimidad a la toma de decisiones y a las acciones que apunten al mejoramiento de la calidad de vida de la población.
  
- Desarrollar un proceso de aprendizaje que involucre a todos los actores de la sociedad civil y del gobierno local.
- Propiciar un proceso de transformación social, donde por una parte se trascienda de lo individual a lo colectivo, y por otra permitir la equitativa redistribución de los recursos públicos.

## **5.- Implementación del Presupuesto Participativo**

El documento “Programa de Apoyo a Presupuestos Participativos”. Plantea la existencia de elementos básicos para dar inicio al funcionamiento del Presupuesto Participativo. Claramente estos elementos no surgen de un manual de implementación, sino de las experiencias desarrolladas en Chile y aquellas experiencias extranjeras que han servido de modelo. (SUBDERE, 2008)

Dicho documento, señala que si uno de estos aspectos iniciales no está presente, existen altas probabilidades de que las iniciativas enfrenten dificultades en su implementación.

a) Voluntad Política

En primer lugar, es necesaria una firme voluntad política, tanto del alcalde como del resto del equipo municipal; como dice Yves Cabannes:

*“Tal voluntad tiene que mantenerse durante todo el proceso, pero de manera fundamental debe concretarse en el cumplimiento de los compromisos presupuestales contraídos con la población”.*  
(Cabannes, en Fránces, 2008: 12).

La voluntad política debería quedar reflejada en algún acuerdo público, pero no basta con plasmarla en documentos, aunque es un paso importante. Es importante que las personas responsables de la implementación del Presupuesto Participativo, sean conscientes de las consecuencias que trae la puesta en marcha de un proceso de este tipo y de las resistencias que ocurren incluso dentro del equipo municipal, ya que se pueden encontrar con representantes políticos que ven en esta iniciativa una pérdida de poder real.

Para que un proceso de este tipo pueda fructificar es necesario contar con voluntad política real en el proyecto. Las experiencias participativas que incorporan componentes de decisión en la base social, comparten ineludiblemente transferencias de poder desde el nivel político, al nivel comunitario. Y durante todo el proceso no solamente la ciudadanía debe vencer resistencias y confiar en el nivel institucional, sino que también se pone a prueba la confianza de las y los responsables políticos en la capacidad para incorporar a la comunidad a mecanismos de decisión.

Respecto a la oposición política es importante su implicación o al menos respeto al proceso. Pues los presupuestos participativos son un instrumento de profundización democrática, por lo que debería contar con el acuerdo de todos

los partidos políticos existentes en el municipio. Dicho consenso general, otorga estabilidad importante al proceso, y de esta forma la continuidad del Presupuesto Participativo, no dependerá de los futuros cambios de gobierno.

La experiencia chilena, ha demostrado que en la mayoría de los casos es el alcalde o alcaldesa quién ha conocido la experiencia y busca desarrollarla en su comuna. Sin embargo, también es posible implementar el Presupuesto Participativo cuando la voluntad surge desde la propia comunidad, como lo demuestra el caso de la comuna de Illapel en Chile, en la cual fueron las propias organizaciones sociales, las que exigieron a la autoridad local llevar a cabo esta metodología, logrando sostenerse en el tiempo. (SUBDERE, op cit).

Importante es mencionar, que no basta solo con las ganas de implementarlo. Puesto que la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades no contempla al Presupuesto Participativo, dejando en manos del Alcalde o Alcaldesa y del Consejo Municipal, las decisiones respecto a los dineros de la comuna. Existiendo un vacío en cuanto al respeto por las decisiones que tomen las y los ciudadanos. Al culminar el periodo alcaldicio, queda en riesgo la continuidad del proceso, pues su implementación dependerá de la “voluntad” de la próxima autoridad local.

#### b) Recursos de Inversión Disponibles

Partiendo de la premisa que indica que los recursos municipales son limitados y las necesidades de la comunidad múltiples, es que el Presupuesto Participativo enfrenta un desafío en cuanto a lograr que los recursos existentes, estén disponibles para que la comunidad decida en qué invertirlos. Considerando que los recursos destinados para implementar este proceso corresponden a un pequeño porcentaje del presupuesto total del municipio, es importante que el Presupuesto Participativo cumpla con una de las

características fundamentales que es fomentar la equitativa distribución de los recursos.

Inicialmente es el municipio, quién determina el porcentaje del presupuesto total que se utilizará en el Presupuesto Participativo, lo que depende en muchos casos de la gestión político-administrativa.

La experiencia ha demostrado que los presupuestos participativos son viables aún en condiciones de escasos recursos.

c) Disposición de los Equipos Municipales.

La importancia de este punto radica en que para la aplicación de los presupuestos participativos se requieren funcionarios informados, capacitados y motivados. Con la finalidad de asegurar el buen desarrollo del proceso.

Se debe considerar que dentro de los equipos municipales existe heterogeneidad de perfiles, distintas competencias. Por lo que el grado de involucramiento puede variar de un funcionario a otro. Cabe señalar que el Presupuesto Participativo rompe con el esquema tradicional de funcionamiento al interior del municipio modificándose los canales de comunicación hacia la comunidad, abriendo espacios que anteriormente pertenecían exclusivamente a la administración municipal, lo que pudiera generar tensión y resistencia al cambio. Como se demuestra en diversas experiencias chilenas en donde la resistencia de algunos funcionarios se manifiesta en la negativa a cambiar sus hábitos de trabajo, extensión de horarios, aumento de horas en terreno, etc. Una de las dificultades con mayor complejidad es la de enfrentar una nueva forma de construir un diálogo directo con los miembros de la comunidad. (Ibíd).

Con el fin de superar las tensiones y dificultades, es necesario que los equipos municipales logren adaptarse a estos cambios; Este proceso debe ir acompañado de un constante aprendizaje y acompañamiento del autoridades municipales. Así como también, de incentivos que motiven y mejoren la incorporación de los funcionarios al Presupuesto Participativo.

d) Motivación y Movilización de la comunidad organizada y no organizada.

Junto con la importancia que tienen los equipos municipales surge la comunidad como protagonista y motor principal para dar funcionamiento al Presupuesto Participativo.

Es importante considerar no solo al inicio, sino que en todo este proceso, la historia local de cada comuna y de sus habitantes, con el fin de no transgredir sus vivencias, su cultura, su identidad y el grado de pertenencia que tiene cada uno de ellos. No es lo mismo implementar metodologías de participación en comunas con una potente historia de participación y organización social, que en comunas que no presentan estas características. Dado que el grado de motivación y movilización no será el mismo. Claramente a mayor participación histórica, mayor será la capacidad de decidir involucrarse en un nuevo proceso de participación.

La información es otro elemento a considerar, por su característica de transversalidad, es decir, es fundamental su presencia tanto en el inicio, como durante el desarrollo de Presupuesto Participativo en una comuna. Su importancia radica no solo en la cantidad de información que la comunidad maneje sino también en lo pertinente y oportuna que esta sea. Se puede inferir que existe una responsabilidad compartida entre la comunidad y el municipio en cuanto a entregar información de calidad y que esta sea incorporada y

utilizada por la comunidad, para potenciar el desarrollo de los presupuestos participativos.

Para lograr la motivación y movilización de la comunidad es imperativo incluir los intereses y más aún las necesidades que la comunidad manifieste. A medida que esta inclusión sea permanente en el tiempo, los resultados se verán reflejados en una toma de decisiones coherente y satisfactoria para la comunidad.

El Presupuesto Participativo necesita para su funcionamiento de la participación de toda la comunidad sea organizada, como no organizada. Para motivar al segmento de la comunidad que no pertenece a una organización formal o informal, las estrategias debieran estar orientadas a promover la participación activa, sensibilizar a la población con el fin de generar grados de involucramiento y compromiso.

La motivación a participar en este proceso, no está exenta de obstaculizadores, pues se deben considerar las condiciones individuales familiares, ambientales (desconfianza, falta de tiempo, condiciones laborales, socioeconómicas, distancia geográfica, etc.). Las cuales influyen en el primer acercamiento o en provocar el interés de formar parte en este proceso.

#### e) Apoyo Técnico y Metodológico

Para efecto de llevar a cabo estos procesos, debe incorporarse el apoyo técnico y metodológico adecuado, que permita fortalecer tanto el inicio, como durante todo el desarrollo, permitiendo que este proceso perdure a través del tiempo. Este apoyo técnico debe ser compartido entre los funcionarios municipales encargados de implementar el Presupuesto Participativo y los

integrantes de la comunidad. Se debe contar con capacitación constante y la revisión de la metodología implementada.

**II PARTE**  
**MARCO REFERENCIAL**

## **CAPITULO IV**

### **COMUNA DE CERRO NAVIA.**

#### **1.- Historia Comunal**

Los territorios que actualmente forman parte de la comuna de Cerro Navia, pertenecieron en su gran mayoría a la comuna de Pudahuel y a parte de Quinta Normal, y con anterioridad a la antigua comuna de Las Barrancas.

Conjuntamente con el crecimiento de la población comunal, van surgiendo organizaciones de vecinos. A modo de ejemplo, en 1948 se forma la "Agrupación de Comités de Adelanto de Quinta Normal y Barrancas, la cual unifica la labor de comités y juntas de vecinos de ambas comunas. En el año 1951, así mismo, se crea la "Agrupación de Poblaciones de Barrancas"; y también a inicios de los 50 se crea el Comité central de pobladores de barrancas, que es la organización que mayor permanencia en el tiempo logró, tiene vigencia hasta el año 59.

El problema de las familias sin casa era una de las mayores situaciones que afectaban a las familias, dada la historia de abundantes migraciones con la que se caracterizó esta comuna.

El primer comité de familias sin casa se formó a principios de 1959 al interior de la población Margarita Suárez bautizándose con el mismo nombre del asentamiento. Surge de la iniciativa de las socias del Centro de Madre del sector "Isabel Riquelme", compuesto por 8 mujeres. El ejemplo de dicho grupo de mujeres se multiplica por toda la comuna. (PLADECO, 2001-2010)

Junto al asentamiento de las familias se destaca el desarrollo urbano de toda la comuna, la llegada de luz eléctrica, el alcantarillado y posteriormente la locomoción colectiva al territorio comunal fueron hitos muy importantes. El proceso de llegada del alcantarillado a la comuna fue más lento que el de la luz eléctrica, también básico en el proceso de urbanización de todo lugar. Así el alcantarillado llega en el año 65. Lo avanzado de la fecha nos indica lo reciente del periodo hasta donde la comuna conservaba aún sus rasgos rurales.

Para las familias sin casa, la "Operación Sitio", fue una forma de acceso a la vivienda. Se le denomina "Operación Sitio" para designar la entrega de terrenos o loteos a los pobladores, los cuales procedían luego a urbanizarlo y llevar adelante la construcción de su vivienda. Las familias se organizaron y se inscribieron en los programas de " Operación Sitio": Algunas de ellas eran: "Estrella II, Santa Ana, Jardín Lo Prado, Población San Pablo, Las Torres, Población Blanqueado y allegados de las poblaciones Barrancas I y II". (Ibíd)

Para el año 1968, se destaca el impulso e importancia que se le dio a la participación social a nivel de bases, que a nivel rural, se tradujo en el gran desarrollo de sindicatos campesinos y en la Ciudad, con la promulgación de la ley de Juntas de Vecinos. Importante es mencionar, la participación de las Mujeres a través de los Centro de Madres.

En 1969 se regularizó la existencia de 42 unidades vecinales en la Comuna de Barrancas, proceso en que los propios vecinos definieron los límites de sus propios territorios, así el reconocimiento legal de las organizaciones territoriales les da un mayor ámbito de acción, lo cual tienen efectos hasta el día de hoy, ya que las juntas de vecinos pueden presentar proyectos para el adelanto de sus sectores y además les da la posibilidad de una representación propia. En otros términos, se da una entrada más clara del actor poblacional en la escena política nacional. (Ibíd).

Rápidamente la denominada “operación sitio” demuestra claramente que es insuficiente para la cantidad de familias que esperan por el ansiado techo propio. Por lo que estas familias recurren a vías fuera de lo legal, como son las “tomas de terrenos”, las que crecen explosivamente a fines de los 60 y comienzos de los 70, las que involucran a 54.710 familias organizadas en 312 tomas.

Para el caso de la Comuna de Barrancas, las tomas más importantes, fueron las que dieron origen a las poblaciones: Herminda la Victoria, Violeta Parra y el El Montijo.

En el periodo del Presidente Salvador Allende, se consolidaron las tomas de terrenos, realizadas con anterioridad, e igualmente la obtención de importantes avances para la comuna, como fueron consultorios y escuelas.

Importante es mencionar, que el periodo dictatorial trajo múltiples cambios en el País y en la comuna en particular, sobre todo, por la represión que se da en el movimiento social, que significó un gran retroceso histórico a nivel de País. Se destaca la creatividad, capacidad de innovación, organización, participación y cultura solidaria de los sectores populares, en especial de la comuna de Cerro Navia, que nace frente a múltiples necesidades y bajo un contexto de represión y de desigualdad social. (Ibid).

Todas las organizaciones que surgieron en este periodo, estaban al amparo de la Iglesia Católica. Existieron grupos de pobladores que se organizaron, para tratar de recuperar la democracia. Se generaron organizaciones culturales, de teatro, grupos de folklore, clubes deportivos, centros de amigos, todos con distintos nombres, pero que eran organizaciones que tenía la población para poder enfrentarse contra el poder militar. (Ibíd).

Cabe destacar el sentido de identidad que tiene la población de Cerro Navia, debido a la historia local que se ha desarrollado, en donde sus habitantes reconocen la importancia de identificarse con el lugar en donde viven.

Todas las organizaciones Comunitarias permitieron dar solución a los nuevos problemas, para esto los pobladores crearon redes solidarias dándole vida a distintas expresiones comunitarias que están dentro de un espacio colectivo, con el cual comenzaron a identificarse. Estas redes sociales y las actividades simbólicas que las acompañaban van implicando una construcción social del espacio, donde estos a la vez se constituyen como un área de pertenencia.

Es importante destacar que los habitantes de los territorios pasan a ser “Actores Locales”, en donde la identidad y el sentido de pertenencia juegan un rol importantísimo para el desarrollo de la organización y de la participación social, generando un gran Capital Cultural y Social el cual permite que variadas redes sociales se articulen y cumplan una función de construcción social, donde los espacios comunitarios adquieren un valor intrínseco para los sujetos;

*“El cariño que nosotros tenemos por la comuna, usted, puede ver poblaciones completas que llevan nombres de dirigentes obreros de aquí de la comuna, la población Liberación tiene nombres de dirigentes de acá. La zona de la franja, son dirigentes del territorio, que fallecieron por distintas razones, algunos por los años, pero la mayoría son pobladores de aquí, que dedicaron su vida al movimiento social, entonces usted me pregunta ¿si hay sentido de identidad?, que sentido más fuerte de identidad, que otorgarle a una calle el nombre de una persona que entregó su vida a los trabajadores y a los pobladores” (Pladeco, op cit: 33).*

Finalmente, la comuna de Cerro Navia fue creada el 17 de Marzo de 1981, mediante la publicación en el Diario Oficial N° 30.217, del DL N° 13.160. Sin embargo, su funcionamiento como tal, no se hará efectivo hasta diciembre de 1984. (Pladeco, op cit). Quedó conformada por 35 unidades vecinales y 92 poblaciones.

Con respecto a la localización de las actividades de Cerro Navia, esta es una comuna eminentemente "dormitorio", con escasa actividad Industrial, reducida a nivel de pequeños empresarios. Es una Comuna de escasos recursos, con graves problemas de déficit de equipamiento e infraestructura, con una consolidación urbana deficiente y con una población predominantemente de bajo nivel socioeconómico. Sin embargo, a pesar de estas condiciones, Cerro Navia, desde sus inicios se perfila como una comuna netamente popular; donde habitan principalmente familias de trabajadores y donde la historia de organización y participación, juegan un rol preponderante en la actualidad. (Ibíd).

## **2- Contexto Actual de la Comuna**

### **2.1.- Ubicación y Aspectos Geográficos**

La comuna de Cerro Navia tiene una superficie de 11,5 KM. Se localiza en el sector nor-poniente de Santiago, Región Metropolitana y más específicamente en la macro zona central del País.

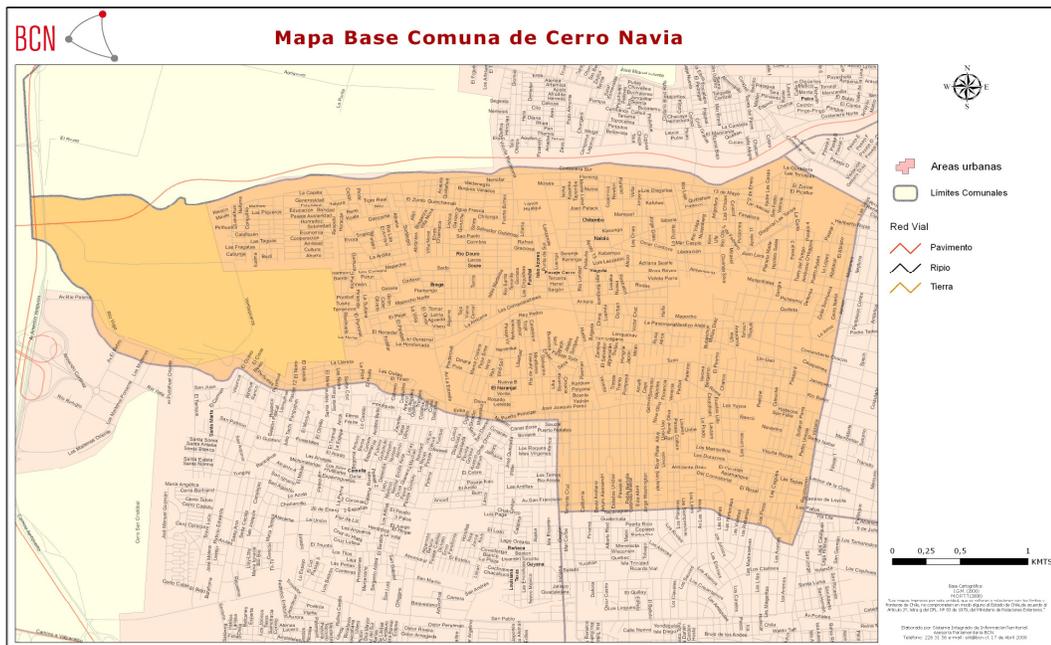
Sus coordenadas geográficas están aproximadamente, entre los 33º y 34º de latitud sur. En su territorio encontramos un pequeño Cerro que le da el nombre a la comuna.

Sus límites son: Al norte el Río Mapocho (Costanera Sur) que colinda con los límites de la Comuna de Renca, al sur Av. José Joaquín Pérez, al oriente la Av. Neptuno que corresponde a los límites de la Comuna de Quinta Normal. Y al sur-poniente colinda con la Comuna de Pudahuel y al sur-Oriente con los límites de la Comuna de Lo Prado, Av. San Francisco.

Administrativamente está conformada por 35 unidades vecinales, 92 poblaciones y ocho territorios. Ésta fue una división realizada el año 2000 para ampliar la participación y mejorar la comunicación con la comunidad.

### Gráfico N° 3

#### Mapa Base Comuna Cerro Navia



Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional, 2009.

Cerro Navia posee un microclima que se caracteriza por masas de aire frío, que dan origen a temperaturas bajas y a la presencia casi permanente de neblina durante el año.

El problema de la contaminación ambiental se expresa con mayor gravedad en la comuna de Cerro Navia, en comparación con otras comunas de la Región Metropolitana, ya que esta, se encuentra emplazada en una zona baja, al mismo tiempo se crea un micro clima, que favorece la inversión térmica, principal determinante de la contaminación del aire que se presenta en la ciudad de Santiago. Además de la contaminación atmosférica, se presentan otras problemáticas que se sintetizan en la escasez de áreas verdes, contaminación acústica, formación de micro basurales y plagas.

## 2.2.- Indicadores Demográficos

La población total de la Comuna, de acuerdo al censo del año 2002, asciende a 148.312 habitantes. De un total País de 15.116.435 habitantes. La composición por sexo de la comuna, según el Instituto de estadísticas 2008, refiere que está dividida en 72.921 hombres y 75.391 mujeres. Lo que corresponde a un 49,16% y 50,84% respectivamente.

De acuerdo a la ordenanza de participación ciudadana del año 2002, la distribución total de la población en los territorios es la siguiente:

Como ya se ha mencionado anteriormente, la comuna se encuentra dividida en ocho territorios, la población habitante de estos territorios está dividida en forma heterogénea, siendo el más poblado el territorio número cuatro que tiene 34.712 hbts. Continúa en número, el territorio siete con 31.176 hbts. El territorio cinco tiene 16. 793 hbts. El territorio tres con 16.517 hbts. El territorio ocho con 15. 888 hbts. El territorio uno con 12.138 hbts. En el número seis con 11. 340 y por

último el territorio con menor cantidad de habitantes es el número dos, que tiene 9.341 habitantes. (Censo, 2002).

### 2.3.- Indicadores Sociales

Cerro Navia es una comuna con elevados niveles de pobreza, con falta de infraestructura, es una población con alta tasa de cesantía, de bajos ingresos e inestabilidad laboral. Con un alto porcentaje de trabajadores no calificados, con déficit cada vez menores en pavimentación y áreas verdes.

a) Condición de Pobreza: La comuna de Cerro Navia es una de las comunas con mayores niveles de pobreza en la Región Metropolitana, ocupando el tercer lugar entre las comunas de la provincia de Santiago, según encuesta casen 2006, la población presenta una tasa de pobreza de un 17,5%. La tasa de indigencia asciende a un 3,5% (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2008)

b) Situación Habitacional: De acuerdo a la encuesta CASEN 2006, un 2,2% de los hogares presenta algún grado de hacinamiento. De acuerdo a los resultados del mismo Censo, existiría un déficit habitacional de 4.558 viviendas, lo que representa un porcentaje de un 13,5% de hogares allegados.

c) Equipamiento y Servicios de Educación: La comuna solo posee dos tipos de establecimientos educacionales, según su dependencia: municipalizados y particulares subvencionados. No existiendo los establecimientos particulares privados.

Los establecimientos particulares subvencionados son 19 en el año 2002, mientras que en el año 2007 estos ascienden a 24 establecimientos. En cuanto

a los establecimientos de carácter municipal estos corresponden a un total de 24. Los que en conjunto suman 48.

La comuna cuenta con 24 escuelas municipales, donde hay 14.403 alumnos matriculados. Tiene 20 escuelas de enseñanza básica, un complejo educacional desde pre-kinder a cuarto medio, un liceo técnico profesional y científico humanista, una escuela de educación especial en deficiencia mental, un centro educacional integrado de adultos, y 19 escuelas particulares subvencionadas.

En educación, anualmente el presupuesto alcanza alrededor de los cinco mil millones de pesos. El municipio aporta cerca de 600 millones mientras que el Ministerio de Educación entrega más de cuatro mil millones, también hay poco más de 100 millones de aportes externos que corresponden a proyectos específicos. Sin embargo existe una tasa de analfabetismo de un 3, 21% según informa la encuesta (CASEN 2006).

En el siguiente mapa se puede observar la distribución geográfica de los establecimientos educacionales y de salud de la comuna de Cerro Navia.

d) Equipamiento y Servicios de Salud: El presupuesto comunal en el área de salud es de alrededor de dos mil millones de pesos, canalizados desde el Ministerio de Salud, la municipalidad y distintos proyectos.

En la comuna existen cuatro Centros de Salud Familiar, un Centro Comunitario de Salud Mental (COSAM), llamado por la comuna Centro de Salud Amigable, dos Centros Comunitarios de Salud Familiar (CECOF) y dos Servicios de Urgencias (SAPU). I. Municipalidad Cerro Navia (2009).

Como muchos habitantes de la comuna son de escasos recursos, estos no tienen otra posibilidad de acceder a servicios de salud que no sean los consultorios comunales, que funcionan a plena capacidad.

e) Fuerza de trabajo. En cuanto a la fuerza laboral, la población activa corresponde en el año 2006, a un 59,3%. Mientras que la población ocupada corresponde al 90,6% y los desocupados al 9,4% de la población. (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, op cit).

f) Población Electoral de la Comuna: En cuanto a la Población electoral de esta comuna, el total de inscritos al año 2007, asciende a 70.787. De los cuales 33.030 son hombres y 37.757 son mujeres. El menor porcentaje de inscritos por edad, se encuentra en el rango de 18 a 24 años siendo este de un 1,1%, lo que refleja una baja participación electoral de los jóvenes de la comuna.

### **3.- Participación en el Municipio en Cerro Navia**

#### **3.1.- Ordenanza de Participación Ciudadana**

La Ordenanza Municipal de Participación Ciudadana, establece y regula las modalidades, mecanismos e instrumentos que asumirá la participación ciudadana en el territorio de la comuna de Cerro Navia, tomando en cuenta las características de la configuración territorial, la localización de los asentamientos humanos, el tipo de actividades relevantes del quehacer comunal, la conformación etárea de la población y de todos aquellos elementos que requieran una expresión o representación específica.

Dicho instrumento define el concepto de Participación Ciudadana en Cerro Navia; por esta, se entenderá a la posibilidad que tienen los ciudadanos de la comuna de Cerro Navia de intervenir, tomar parte y ser considerados en las

instancias de información, formulación, ejecución y evaluación de acciones que apunten a la solución de los problemas que afectan directa o indirectamente a la calidad de vida de la población, como asimismo en los distintos ámbitos de actividad de la Municipalidad.

### 3.2.- División Territorial de la Comuna de Cerro Navia.

La Municipalidad de Cerro Navia, que administra el Territorio de la comuna del mismo nombre, y al amparo de una Ordenanza de Participación Ciudadana decretada en el año 2000, dividió, en términos administrativos, el área urbana consolidada del espacio comunal en 8 sectores, u 8 Territorios Comunales, asignándoles, como nombre propio, un número natural correlativo del 1 al 8.

Esta división se realizó utilizando como criterio principal, la historia del poblamiento de la comuna, reuniendo así a las antiguas tomas de terreno, campamentos, operaciones- sitio y, zonas de autoconstrucción familiar que la división político-administrativa de la dictadura rompió estratégicamente en la década del 80 (Ochsenius, 2004).

Este modelo de división territorial, plantea como objetivo el “ordenar y facilitar la participación ciudadana”, permitiendo a la Municipalidad, la aplicación de una gestión descentralizada y desconcentrada, en la búsqueda de una formulación participativa de programas, proyectos y estudios básicos que reporten al bienestar común. Es, en esta dimensión, que el municipio, trata de romper su condición de Administrador Local, para transformarse en un verdadero Gobierno Local; e impulsa, utilizando los recursos disponibles, un modelo de Gestión Territorial cuyo eje central, está en la participación ciudadana; entendida esta como un proceso de empoderamiento de la comunidad en la toma de decisiones y en la priorización de políticas de desarrollo local. (PLADECO, op cit).

Sin embargo, en este proceso no estuvo presente la opinión de la comunidad.

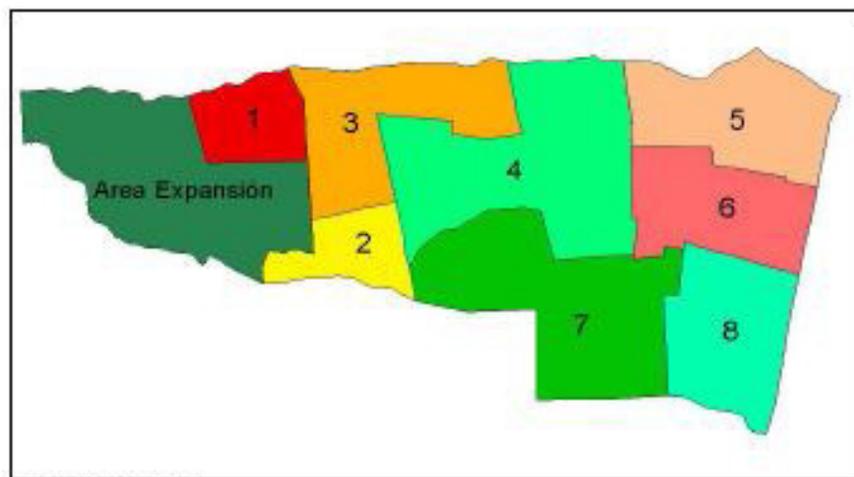
*“Llama la atención que en esta operación de subdivisión territorial no hubo participación, reparos, ni oposición de parte de los pobladores, como en otras experiencias internacionales de Presupuesto Participativo, Porto Alegre, por ejemplo. En Cerro Navia, simplemente se aprobó de hecho la propuesta del Municipio, que la hizo formar parte de un acto administrativo-técnico más de su gestión”. (Ochsenius, s/a: 21).*

Con el fin de ordenar y facilitar la participación ciudadana, la ordenanza establece la división territorial de la comuna en 8 sectores, denominados territorios:

- Territorio N° 1 comprende las unidades vecinales: N° 29, 30, 33 y 34.
- Territorio N° 2 comprende las unidades vecinales: N° 31, 32 y 35.
- Territorio N° 3 comprende las unidades vecinales: N° 23, 24, 25 y 26
- Territorio N° 4 comprende las unidades vecinales: N° 11, 12, 13, 22 y 28
- Territorio N° 5 comprende las unidades vecinales: N° 14, 18, 19, 20 y 21
- Territorio N° 6 comprende las unidades vecinales: N° 15, 16, 17 y 27
- Territorio N° 7 comprende las unidades vecinales: N° 1, 2, 3, 7, 8 y 9
- Territorio N° 8 comprende las unidades vecinales: N° 4, 5, 6 y 10

Estos territorios se definen como espacios estratégicos en los cuales la Municipalidad actúa bajo el criterio de desconcentración y descentralización de la gestión, en función de la formulación participativa de programas y actualización del plan de desarrollo de la comuna de Cerro Navia. (PLADECO, op cit)

**Gráfico N°4**  
**Mapa de División Territorial Comuna de Cerro Navia**



FUENTE: SECPLAC

Fuente: SECPLAC, PLADECO, 2006-2010.

Los objetivos de la territorialización de la comuna son:

- Promover el desarrollo y la identidad local.
- Impulsar la desconcentración y descentralización de la gestión municipal.
- Potenciar la participación activa y consciente de la comunidad, promoviendo la creación de mecanismos e instrumentos de gestión territorial.
- Promover y fortalecer la autogestión de las organizaciones.
- -Fortalecer la representatividad y la injerencia de las organizaciones comunitarias en los asuntos del Gobierno Local.

## CAPITULO V

### PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL ESPACIO LOCAL

#### 1.- Actores Claves del Presupuesto Participativo

Los actores que integran el Presupuesto Participativo, pueden ser clasificados en una instancia municipal y en una instancia comunal. A su vez, podemos encontrarlos agrupados en cuatro categorías: actores políticos, funcionarios municipales, comunidad organizada y comunidad no organizada.

Instancia Municipal: En esta instancia se pueden observar los actores políticos, integrados por los siguientes estamentos;

- Alcalde que es definido por la ley N° 18.695 en su artículo 56 como:

*“La máxima autoridad de la municipalidad y en tal calidad le corresponderá su dirección y administración superior y la supervigilancia de su funcionamiento”. (Ley N° 18.695, 2006).*

*“El alcalde deberá presentar, oportunamente y en forma fundada, a la aprobación del concejo, el plan comunal de desarrollo, el presupuesto municipal, el plan regulador, las políticas de la unidad de servicios de salud y educación y demás incorporados a su gestión, y las políticas y normas generales sobre licitaciones, adquisiciones concesiones y permisos”. (Ibid)*

- Concejo: este es definido por la Ley 18.695, en su artículo 71.

*“En cada municipalidad habrá un concejo de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local y de ejercer las atribuciones que señala esta ley”. (Ibid)*

Ambos actores políticos son claves para dar funcionamiento a los presupuestos participativos. No obstante, la voluntad de dar inicio a esta experiencia surge principalmente del Alcalde o Alcaldesa.

El interés y apoyo por parte de los concejales para lograr el éxito del proceso, es fundamental. En muchos casos los alcaldes son encargados de sensibilizar y motivar a los concejales, enfrentándose a sesgos y desconfianzas hacia estas iniciativas.

#### - Funcionarios Municipales

Los funcionarios municipales son un gran número de personas que trabajan al interior del municipio, con diferentes cargos y roles que cumplir. Este equipo humano es de vital importancia para la aplicación del Presupuesto Participativo, todos debieran estar involucrados en el desarrollo del proceso, a fin de que este sea coordinado, con objetivos claros, es decir, lograr un trabajo mancomunado.

Cada departamento municipal se relaciona con el Presupuesto Participativo, de acuerdo a las labores que realiza al interior del municipio, asumiendo cada uno de ellos un rol activo o pasivo de acuerdo a la función que deben realizar.

La importancia de que los funcionarios municipales se involucren en este proceso es con la finalidad de disminuir la burocracia y evitar que esta obstaculice el proceso. Junto a esto, revitalizar el clima laboral interno, las

relaciones interpersonales y construir un diálogo que fortalezca la comunicación y la confianza, entre el municipio y la comunidad. Es importante mencionar, que el involucramiento de los funcionarios municipales, es un proceso paulatino y dependerá de la importancia que le den las autoridades municipales y la comunidad, al rol que ellos desempeñan en el Presupuesto Participativo. Para de esta forma lograr un funcionario comprometido, involucrado y motivado no solo con el Presupuesto Participativo sino también con todo el trabajo comunitario.

El Presupuesto Participativo requiere la presencia y el apoyo técnico de los equipos especializados en cada materia. De esta manera, encontraremos equipos dedicados a establecer la factibilidad técnica y jurídica de los proyectos. Otros, encargados de la planificación, coordinación y monitoreo del proceso de Presupuesto Participativo.

El presente cuadro demuestra en forma general las diversas funciones para cada departamento o unidad municipal en relación al Presupuesto Participativo.

## Cuadro N°1

### Departamentos y Funciones en el Municipio

<b>Departamento o Unidad</b>	<b>Función</b>
Secretaría de Planificación Comunal (SECPLA)	<ul style="list-style-type: none"><li>- Planificación y Coordinación del proceso.</li><li>- Sistematización de información surgida de asambleas.</li><li>- Elaboración “técnica” del plan de inversión.</li><li>- Monitoreo de ejecución del plan de inversión</li></ul>
Dirección de Administración y Finanzas	<ul style="list-style-type: none"><li>- Elabora y presenta las partidas principales de gastos e ingresos estimados para el año siguiente, incluyendo la propuesta de montos de inversión en el Presupuesto Participativo.</li><li>- Apoya con información a las asambleas territoriales.</li></ul>
Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO)	<ul style="list-style-type: none"><li>- Coordinación con los territorios.</li><li>- Apoyo metodológico.</li><li>- Producción de Asambleas y reuniones.</li><li>- Sistematización del proceso.</li></ul>
Administración Municipal (Eventualmente)	<ul style="list-style-type: none"><li>- En su rol de coordinación interna resulta clave para la implementación del proceso y su enlace con la gestión municipal en su conjunto.</li></ul>
Otras Direcciones	<ul style="list-style-type: none"><li>- Apoyo técnico y validación interna.</li></ul>

Fuente: Subdere, op cit.

## 2.- Instancia Comunal

### a).- Comunidad organizada

En esta instancia podemos observar a la comunidad organizada, en la que podemos distinguir a las siguientes organizaciones:

#### - Organizaciones Territoriales:

Se entiende por comunidad organizada a todas aquellas organizaciones territoriales, como las Juntas de Vecinos que son definidas por la ley N° 19418 en su artículo 2º como:

*“Las organizaciones comunitarias de carácter territorial representativas de las personas que residen en una misma unidad vecinal y cuyo objeto es promover el desarrollo de la comunidad, defender los intereses y velar por los derechos de los vecinos y colaborar con las autoridades del Estado y de las municipalidades”.*  
(Ley 19.418, 2002).

- Organizaciones Funcionales: Son aquellas organizaciones que funcionan por un objetivo determinado, entre ellas se puede destacar a los Comités de vivienda, clubes deportivos, grupos juveniles, grupos culturales, grupos religiosos, entre otros. Son definidas por la Ley N° 19.418 como:

*“Aquella con personalidad jurídica y sin fines de lucro, que tenga por objeto representar y promover valores e intereses específicos de la comunidad dentro del territorio de la comuna o agrupación de comunas respectiva”.* (Ibid)

La participación de estas organizaciones, es necesario considerarla desde el inicio del Presupuesto Participativo, lo que permitirá que éste se legitime e incluso se facilite el proceso de instalación.

Dentro de la comunidad organizada se pueden mencionar también a las: Organizaciones No Gubernamentales (ONG`S), que son consideradas como una instancia ciudadana cuya función es acompañar técnicamente el proceso de Presupuesto Participativo ya sea en capacitación, sistematización, asesorías, etc. Y promover en la comunidad la realización no solo de los presupuestos participativos, si no de otras instancias que vayan en beneficio de la comunidad.

#### b).- Comunidad no organizada

Se entiende por comunidad no organizada, al conjunto de personas naturales que habitan en un territorio común y que no pertenecen a ninguna organización comunitaria. Según la definición del Presupuesto Participativo, la participación de las personas es de carácter voluntario y universal, por lo que no es un requisito pertenecer a una organización, para formar parte del proceso.

### **3.- Recursos**

La definición acerca de cuantos recursos se dispondrán para el Presupuesto Participativo, es un momento clave dentro del proceso, pues generalmente se trata de montos bastante limitados. Las experiencias chilenas demuestran que el porcentaje utilizado para el desarrollo del Presupuesto Participativo es pequeño en relación al total del presupuesto municipal.

Los recursos destinados al Presupuesto Participativo fundamentalmente se obtienen de los recursos de inversión pública, los que siempre han estado

orientados a temáticas de salud, educación, vivienda, asistencia social, cultura, etc.

En cuanto al monto y porcentaje de inversión que los municipios destinan al Presupuesto Participativo, se puede señalar que en relación al presupuesto municipal total, la inversión no supera el cuatro por ciento. Esto debido a que los municipios chilenos tienen comprometido un porcentaje muy elevado de su presupuesto a gastos corrientes, lo que les deja un reducido monto para inversión.

Es importante definir claramente cuánto será el monto destinado al Presupuesto Participativo, ya que aquí se juega entre otros aspectos, el nivel de expectativa que los actores tendrán del proceso. Está demás decir, que los recursos de inversión son un tema sensible para cualquier administración local. Por lo tanto, es importante que dicha cantidad sea conocida y garantizada su disponibilidad, de tal forma que la comunidad confíe y valide el proceso de discusión. Por esta razón es clave transparentar al inicio del proceso los recursos municipales disponibles para el Presupuesto Participativo y su relación con el total del presupuesto municipal, en la lógica de corresponsabilizar a la comunidad respecto de los recursos públicos.

La implementación del Presupuesto Participativo implica un esfuerzo económico para el municipio, el que debe considerarse para el logro de los objetivos. Sin duda, este esfuerzo se verá recompensado si los recursos invertidos en el presupuesto logran generar beneficios a corto y largo plazo.

Los principales costos que se deben considerar para la implementación son los siguientes:

a).- Insumos para Asambleas y Reuniones: Principalmente se utilizan materiales para realizar trabajos prácticos, dentro de ellos se puede mencionar, papelería, artículos de escritorio, dispositivos tecnológicos, refrigerios, entre otros.

b).- Comunicación e Información: Elaboración e implementación de estrategias comunicacionales, difusión de información como por ejemplo en la ejecución y resultados del proceso, a través, folletos, invitaciones, página web, diversos medios de comunicación.

c).- Operación: Transporte de personal municipal. Eventualmente transporte de la comunidad dependiendo de las dificultades de accesibilidad.

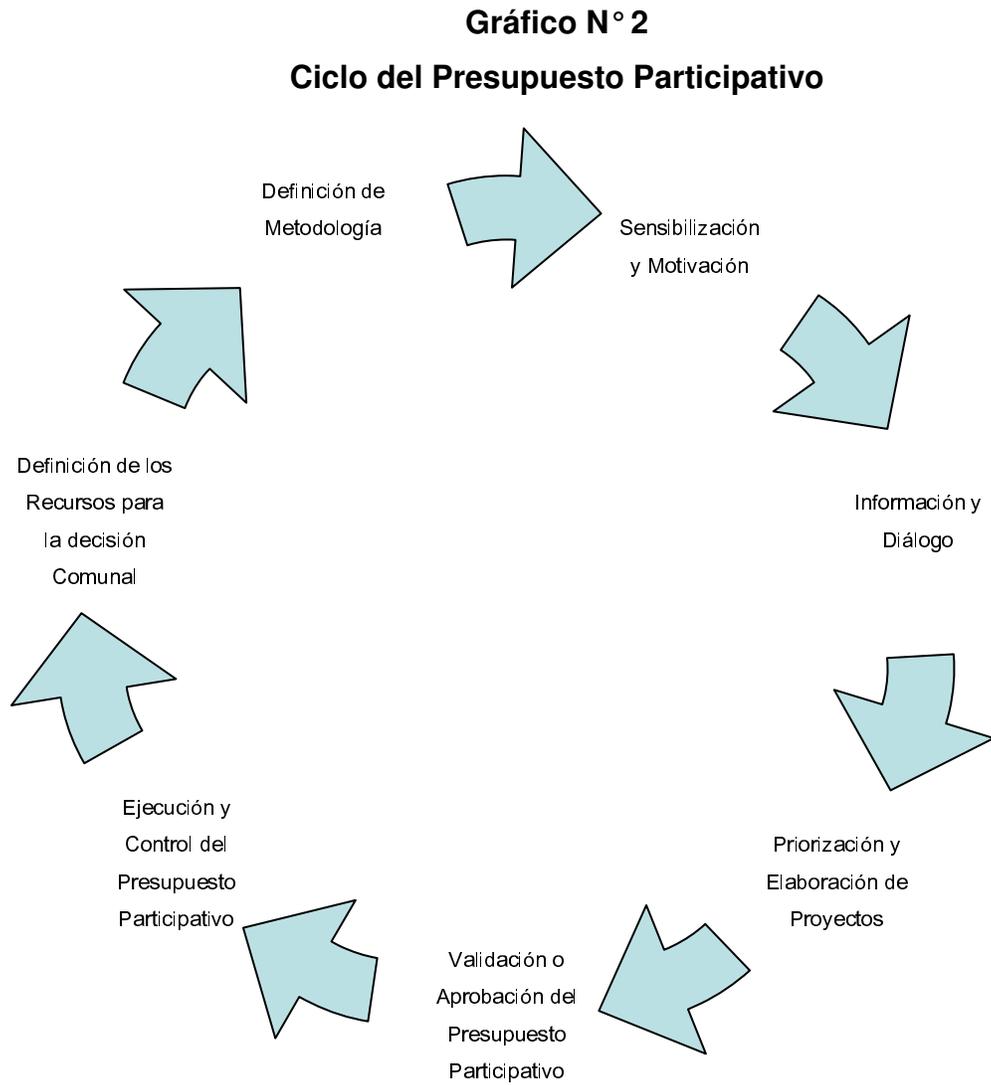
d).- Recursos Humanos: En algunos casos es posible generar mecanismos de incentivo y compensación al trabajo de los funcionarios involucrados en el Presupuesto Participativo (Horas Extras, etc.).

e).- Otros: Eventualmente y de acuerdo a los requerimientos del proceso, es posible que se invierta en apoyo técnico-metodológico de organismos y/o profesionales externos que aporten con capacitación al personal municipal y a la comunidad. Además considerar todos aquellos imprevistos que requieran de un gasto extra. (SUBDERE, opcit).

#### **4.- Fases del Presupuesto Participativo**

No existe una fórmula para describir los momentos o etapas del Presupuesto Participativo, pues cada comuna tiene sus particularidades y realidades propias. Por tanto, cada Presupuesto Participativo tendrá su propia metodología pertinente al contexto comunal en el que se desarrollará. Sin embargo, para efectos del presente estudio se han identificado ciertos puntos

comunes en distintas experiencias nacionales. Considerando la dinámica del Presupuesto Participativo, se puede advertir que es un proceso cíclico, el que se puede esquematizar de la siguiente manera:



Fuente: Investigación Directa

a) Definición de los Recursos a utilizar para la decisión comuna: El Presupuesto Participativo, requiere de recursos financieros para ser ejecutado, por lo tanto, uno de los pasos previos a la implementación es la definición del monto del presupuesto del cual se va a disponer. La definición de los recursos es una decisión que involucra al conjunto de autoridades municipales y los departamentos competentes.

b) Definición de Metodología: En este momento se define el cómo se llevará a cabo el proceso de Presupuesto Participativo. Para ello se requiere contar con un equipo municipal de coordinación, en donde podemos mencionar a la SECPLA, DIDECO, DAF, Administrador Municipal, entre otros. Algunas propuestas metodológicas consideran necesario incorporar a representantes de la comunidad, a fin de asegurar que la participación se desarrolle durante todo el proceso.

Según experiencias chilenas, en esta fase es recomendable crear una secretaría ejecutiva del Presupuesto Participativo, un comité consultivo ciudadano y opcionalmente la elaboración de un reglamento.

c) Sensibilización y Motivación: Si bien esta fase está dirigida principalmente a la comunidad, es necesario también trabajar esta área con los equipos municipales para lograr altos niveles de involucramiento y compromiso. Los mecanismos que se utilizan para poner en marcha esta fase, son principalmente estrategias comunicacionales, reuniones informativas, charlas, papelería y cualquier recurso propio de la comunidad (radio comunitaria, diario comunal). Para esta instancia es posible contar con apoyo externo de organizaciones que trabajen la temática de presupuestos participativo, como el Foro Chileno de Presupuesto Participativo, la SUBDERE, etc.

d) Información y Diálogo: Como se ha mencionado anteriormente, el Presupuesto Participativo incorpora un mecanismo de toma de decisiones, por lo que requiere a una comunidad informada, con la finalidad de hacer de la decisión un hecho consciente. El estar informado permite emitir opiniones pertinentes, claras y constructivas.

Esta información debe ser transversal a todo el proceso de Presupuesto Participativo, teniendo en cuenta que este es un proceso dinámico y requiere constante actualización de la información, no solo para los equipos municipales sino que también para los miembros de la comunidad.

Cabe señalar, la importancia de considerar que la comunidad tiene distintos ritmos para comprender la información que se les entrega. Por tanto, se requiere de un permanente esfuerzo por alfabetizar a la comunidad (capacitación) respecto de conceptos teóricos, metodológicos y técnicos.

Una vez informados, la comunidad se encuentra en condiciones de generar reflexión y diálogo frente a los temas que ellos identifiquen como las necesidades más importantes para la comuna.

e) Priorización y Elaboración de Proyectos: Para esta fase es imprescindible contar con el apoyo técnico del municipio, para determinar la factibilidad de los proyectos. No obstante es en esta etapa, donde la comunidad expresa, discute y delibera sus proyectos los cuales serán representados por delegados elegidos democráticamente por la misma comunidad.

Se debe respetar la iniciativa comunal en el diseño de los proyectos y la instancia municipal solo debe ejercer un rol asesor en la formulación de los proyectos, sin influir en las prioridades de la comunidad.

f) Validación o Aprobación del Presupuesto Participativo: Es en esta fase donde se plantea la votación comunal de los proyectos. Es una acción conjunta entre el municipio y la comunidad. La votación comunal implica un nivel en la toma de decisiones. Sin embargo, la aprobación de los proyectos es una decisión que recae en el Concejo Municipal.

g) Ejecución y Control del Presupuesto Participativo: Una vez aprobados los proyectos, procede la ejecución de los mismos. En donde cada comuna implementa la estrategia de ejecución que más estimen convenientes, utilizando recursos humanos de la propia comunidad, de agentes o empresas externas y en algunos casos del propio municipio.

## **5.- División Territorial**

Una de las características universales del Presupuesto Participativo es la utilización de la división territorial, que tiene como principal objetivo que la participación ciudadana se produzca de la forma más próxima y cotidiana a la realidad de las personas.

Es importante mencionar que para tal división se requiere de una planificación que considere las características culturales, el sentido de pertenencia e identidad, la historia local, de los habitantes de la comuna. Así como también, las características geográficas de la comuna.

En Chile ya existe una forma de sectorialización de la comuna, la Unidad Vecinal, definida por ley como:

*“El territorio, determinado en conformidad con esta ley en que se subdividen las comunas, para efecto de descentralizar asuntos comunales y promover la participación ciudadana y la gestión*

*comunitaria, y en el cual se constituyen y desarrollan sus funciones las juntas de vecinos” (Ley 19.418, op cit).*

Sin embargo, es necesario establecer si este tipo de división es la adecuada para la participación que requiere el proceso de Presupuesto Participativo.

Al igual que en otros aspectos decisivos del Presupuesto Participativo, la división de los territorios no debiera ser solamente diseñada por el municipio, sino que debiera involucrar los criterios surgidos desde la misma comunidad.

Entre las experiencias Chilenas el número de territorios varía según los criterios que cada comuna establece. Sin embargo, es claro que la división previa en unidades vecinales se ha adoptado como una modalidad de división para el Presupuesto Participativo.

La división territorial no solo sirve para implementar los presupuestos participativos, sino también para un trabajo permanente de descentralización de la gestión municipal.

En algunas experiencias es posible detectar la presencia de funcionarios municipales que actúan como un nexo entre la comunidad y el municipio, llamados Encargados Territoriales. Los que establecen un diálogo constante, abren espacios de comunicación permanente. Los que la vez construyen vínculos cercanos y de confianza con la comunidad.

## **6.- La participación en el Presupuesto Participativo**

La participación en el Presupuesto Participativo presenta ciertas características que se mencionan a continuación:

- La participación se debe organizar en un marco regulado y abierto: En cada etapa del Presupuesto Participativo, las reglas del juego deben ser claras. Se debe definir y proteger el espacio de diálogo y comunicación, con el tiempo necesario para la información previa y la discusión.
  
- La participación es universal, abierta a toda la ciudadanía: Implica un tipo de participación, orientada a toda la ciudadanía tanto organizada, como no organizada.
  
- La participación debe acompañarse de medidas formativas e informativas: útiles para los diferentes protagonistas. Lo que implica, generar medidas destinadas a la socialización de la información y al aprendizaje colectivo.
  
- La participación está vinculada a un proceso de toma de decisiones; considerando que este indicador es la máxima expresión de la participación ciudadana, no basta sólo con tomar la decisión, sino que esta debe ser incluida y debe reflejarse en los requerimientos colectivos.
  
- La participación se vincula en torno a asuntos de interés para la comunidad: lo que conduce a la apertura de un espacio participativo, en el que se delibera el interés general, y no los intereses particulares.
  
- La participación reconoce el pluralismo de intereses y necesidades: Lo que permite reflexionar entorno a la priorización y la utilización del consenso como fórmula para llegar a acuerdos mancomunados.
  
- El espacio participativo organiza las condiciones para que los conflictos se expresen, las divergencias se pongan en debate, y el conflicto surja como una oportunidad, y no como un obstaculizador.

- Los resultados del proceso participativo son objeto de una evaluación permanente y compartida: Entre todos los actores, lo que permitirá desde el propio proceso, el control de la ejecución y de las decisiones alcanzadas. (Francés, op cit).

#### 6.1.- Niveles de Participación en el Presupuesto Participativo

El Presupuesto Participativo es un mecanismo de participación de la población, que permite la participación de la ciudadanía y el ejercicio real de sus derechos y obligaciones. Esto se refiere al involucramiento de la ciudadanía en todas las fases del Presupuesto Participativo, y en todos los niveles de participación.

El desarrollo de una experiencia de Presupuesto Participativo se vincula a la participación en todos sus niveles, así por ejemplo, en los modelos de Porto Alegre y Santo André se identifica cinco niveles de la participación:

a).- Información: Para que la participación sea eficaz es importante que todos los actores involucrados en el proceso permanezcan constantemente informados desde las etapas tempranas hasta la finalización del proceso.

b).- Opinión: La opinión ciudadana se expresa en todas las instancias del proceso, desde las reuniones barriales hasta las asambleas deliberativas, donde se discuten las temáticas más sentidas por la población (salud, educación, seguridad ciudadana, medio ambiente, deporte, entre otras). La opinión es distinta a como la entendemos habitualmente. En los presupuestos participativos, la opinión es, primero una opinión más informada y pertinente, alimentada por la información. En segundo lugar, no sólo es voz, sino que también es parte de un proceso decisonal.

c).- Decisión: Es quizás el nivel más crítico, donde se incorpora la noción de democracia directa, el ejercicio directo del poder por parte de los ciudadanos

*“Especialmente en la indicación de prioridades para la asignación de los recursos de inversión”.* (Fedozzi, en Pagliai, op cit: 26).

Se identifica en este momento del proceso de Presupuesto Participativo, como una intensa etapa de discusión y negociación entre el municipio y la comunidad. Hay un efectivo desplazamiento del centro decisional desde el “Concejo Municipal” hacia los distintos territorios de la ciudad o comuna. El nivel decisional en la participación exige identificar en el diseño y puesta en marcha del Presupuesto Participativo, el carácter vinculante de las instancias decisionales, es decir, el grado de obligación que tiene el municipio de respetar las priorizaciones de inversión acordadas con la ciudadanía. Es importante, como en el caso de la información, que resulta clave la voluntad política en términos de asegurar la participación en la decisión sobre la inversión municipal.

d).- Control: Se debe considerar el monitoreo y evaluación permanente no solo de las obras y proyectos, sino que también en todo el desarrollo de las etapas o componentes del plan de inversión. De tal modo de asegurar que los acuerdos y compromisos se cumplan. Del mismo modo, es importante ver resultados concretos que satisfagan las necesidades de la comunidad, punto importante para la autoridad política como para la ciudadanía. El control que se realiza debe ser mixto, es decir, ciudadano y municipal, ya que ambas instancias tiene responsabilidades en asegurar el éxito del proceso.

e).- Elección: El Presupuesto Participativo abre la posibilidad de que la ciudadanía elija sus propios representantes a nivel local. Surge la figura del

delegado que cumple un rol fundamental para el desarrollo del Presupuesto Participativo.

El delegado es vocero y representante de la comunidad, dado que es elegido democráticamente. También es negociador frente al municipio y los otros delegados.

Dentro de la lógica de participación universal del Presupuesto Participativo, cualquier ciudadano puede ser delegado. La figura del delegado permite romper con la relación tradicional de la representatividad de la población frente al municipio, es decir, la figura de un ciudadano empoderado capaz de representar y decidir sobre asuntos de interés colectivo.

La elección de ciudadanos representantes de la comunidad en el Presupuesto Participativo, permite observar el surgimiento de líderes comunitarios que de acuerdo a diversas experiencias, son clasificados por Genro, (op cit) de la siguiente manera:

- Líderes que limitan su participación sólo al proceso del Presupuesto Participativo, manteniendo hábitos de clientelismo.
- Líderes que se transforman a lo largo del proceso, que adquieren un nuevo lenguaje, se reciclan, comienzan a ejercer una auténtica mediación entre la comunidad y el municipio. Defienden los trabajos que necesita su comunidad midiéndolos en comparación con las demandas surgidas de los demás territorios.
- Líderes que podrían clasificarse como «líderes emergentes»; dicho de otro modo, los líderes comunitarios surgidos con el Presupuesto Participativo y que

se han formado a través de sus métodos de trabajo. Estos son los que tienen más prestigio entre la población. (Genro en Pagliai, op cit).

La conciencia de los líderes evoluciona a lo largo del proceso en la medida que todas las demandas, que surgen de las comunidades, son debatidas en el espacio territorial. Poco a poco, los líderes descubren no sólo los límites del poder público, sino también la «relatividad» de las necesidades de su barrio en relación con otras demandas más urgentes e importantes.

En el proceso del Presupuesto Participativo, la decisión sigue un curso previamente señalado que necesariamente ha de tener en cuenta las demandas de los demás territorios. El número de participantes, la habilidad en el debate, el respeto por las reglas aprobadas previamente por todos y el respeto de los demás líderes, son todos ellos parámetros que pesan sobre la decisión final. (Ibid).

## 6.2.- Formas de Participación en el Presupuesto Participativo

Durante el proceso de Presupuesto Participativo, la participación alcanza niveles que van desde un nivel menos avanzado, uno intermedio, hasta uno de mayor avance. Existen diferencias importantes entre las experiencias Latinoamericanas de presupuestos participativos referidas a las formas de participación en el proceso.

- Forma “más avanzada”: Es la democracia directa, en donde todos y todas los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho a participar directamente en las asambleas temáticas y en las asambleas barriales o territoriales. Cada participante puede, a partir de un voto universal, votar y ser electo delegado o consejero. En este caso, los ciudadanos controlan directamente el proceso.

-Forma “intermedia” relativamente común en las experiencias latinoamericanas, es *indirecta*. La participación en las discusiones y en las decisiones se da, por ejemplo, a través de organizaciones sociales, organizaciones barriales y organizaciones gremiales. El ciudadano está representado a través de sus líderes, pero no actúa directamente y tampoco controla directamente el proceso. Se trata de una forma de democracia, al mismo tiempo ‘representativo’ y ‘comunitario’; la llamaremos Democracia Representativa Comunitaria. A pesar de la proximidad posible entre la ciudadanía en general y sus representantes comunitarios, esta forma de Democracia Representativa puede llegar a tener riesgos y límites parecidos a los de la democracia representativa convencional.

- Forma ‘menos avanzada’; es cuando la participación se da a través de un solo modelo de organización que es la única aceptada por el gobierno local o nacional. (Cabannes, 2004).

## **7.- Efectos del Presupuesto Participativo**

El Presupuesto Participativo tiene efectos en la gestión pública, en las relaciones sociales y en el desarrollo democrático de una localidad. Estos efectos sin duda que potencian un avance positivo, en la calidad de vida de los habitantes de la comuna.

a).- Gestión Pública: Entre los efectos en la gestión pública, se encuentra el aumento en la transparencia durante el proceso presupuestario. Al mismo tiempo se reduce el clientelismo al fomentar el protagonismo de la comunidad. Se moderniza la gestión pública, acercando las decisiones presupuestarias a la comunidad de manera de dar mejor solución a sus necesidades. Se fortalece la democracia en el nivel local y aumenta la responsabilidad de la autoridad al existir la contraloría social.

b).- Relaciones Sociales: El Presupuesto Participativo si es bien aplicado, se convierte en un instrumento de los sectores populares. Sirve para priorizar la inversión en los sectores más pobres. Aumenta el empoderamiento de la comunidad y fortalece el capital social.

c).- Desarrollo Democrático: En cuanto al desarrollo democrático, es posible mencionar las mejoras que se producen al legitimarse el sistema político, pues los ciudadanos favorecen las iniciativas participativas. Aumenta la cultura cívica

## CAPITULO VI

### PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN CERRO NAVIA

En Cerro Navia, así como en otras comunas de fuerte presencia del movimiento poblador, la gestión municipal post años 90 se ha caracterizado por intentar métodos participativos en la gestión de los programas sociales bajo distintos modelos, concepciones y objetivos, traspasados a la entidad local por agencias sectoriales centrales y generalmente con la colaboración de algunas ONG's en calidad de organismos asesores o ejecutores directos.

Inicialmente los recursos destinados a la implementación de fondos concursables con transferencia monetaria a organizaciones sociales, ha estado en manos de la agencia central del FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social) para tratar temas de alivio a la pobreza y, dentro de ella, a los distintos "grupos vulnerables" prioritarios para la política social post años 90: mujeres, niños, jóvenes, adultos mayores, discapacitados y pueblos indígenas.

Dado que los fondos concursables de pequeños proyectos con contraprestaciones comunitarias "llegan" a las comunas sin enfoque, ni visión del territorio donde se administran, y no proveen necesariamente de protagonismo al propio Municipio, necesitado de legitimarse frente a los vecinos organizados, especialmente donde éstos han mostrado mayor niveles de movilización social, se han creado fondos vecinales (FONDEVE) ya sea con recursos propios - en los municipios más ricos - o negociados con las agencias sectoriales respectivas, en los más pobres. (Ochsenius, op cit).

Por otra parte, la misma necesidad de legitimación política de municipios y alcaldes democráticos, unido a las dificultades en la aplicación de la política social en la base social, producto de la fractura administrativa entre el nivel

central y el local (municipal) del estado y que sancionaron las reformas pinochetistas, también ha llevado a que las agencias sectoriales procuren “instalar” capacidades más permanentes en los municipios, y no sólo recursos a repartir directamente entre los beneficiarios finales vía proyectos. Las necesidades de ambos polos de la relación intra-estado condujo a la proliferación en algunas comunas de las llamadas “oficinas” especializadas en diversas vulnerabilidades o patologías sociales, símil de las agencias sectoriales centrales respectivas. Ellas se radicaron, al igual que los fondos concursables, generalmente en la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO). Con ello se reforzó el rol de la DIDECO en un papel de captador y distribuidor de fondos extraterritoriales, de inductor de demanda de acuerdo a los recursos y propósitos de la agencia que provee los recursos y que exige el cumplimiento de los protocolos de aplicación, y no en función de los objetivos de las organizaciones mismas. Como concluye (Espinoza, en Ochsenius, op cit).

*“La ambivalencia del diseño de los fondos concursables reside en que las organizaciones no reciben financiamiento para cumplir con sus objetivos, sino que para ejecutar proyectos funcionales al diseño de los programas sociales”.* (Espinoza, en Ochsenius, s/a: 9).

La experiencia de Cerro Navia contiene tres importantes momentos en la aplicación de metodologías de participación a nivel comunal. Cerro Navia sustituye al FOSIS por recursos propios de la Municipalidad destinado a pequeñas obras de mejoramiento de infraestructura urbana, sumados a los que canaliza DIDECO de agencias sectoriales centrales y orientadas a grupos de pobreza y vulnerabilidad social (mujeres, niños, adultos mayores, deporte y cultura). Ello ha dado origen a dos Fondos complementarios: FOCAL (Fondo Comunitario de Adelanto Local, 1996); y FODEC (Fondo de Decisión Ciudadana, 1999). Ambos serían reabsorbidos posteriormente en el Fondo de

Inversión Participativa (FIP) el que actúa en un periodo en el que se ensayan las primeras iniciativas de Presupuesto Participativo en los años 2003-2004. El conjunto del Fondo de Inversión representa un 6% del presupuesto municipal anual, 300 millones de pesos al año 2004, equivalente a aproximadamente 500 mil dólares. (Ochsenius, s/a).

## **1.-Evolución de los Instrumentos Participativos en Cerro Navia.**

Primera Etapa: Participación Social

1992 – 1995: FONDEVE, Fondo de Desarrollo Vecinal

1995 – 1997: Programa de Pavimentos Participativos

Segunda Etapa: Nueva Gestión Territorial

1995 - 1998: Programa de Formación de Líderes y Fortalecimiento Organizacional en una unidad vecinal de Cerro Navia. ONG Impulsa – IAF - Fundación Andes.

1996 – 2001: FOCAL, Fondo Comunitario de Adelanto Local (ex FONDEVE).

1997 – 1998: Escuelas de Líderes Sociales en 1 unidad vecinal de Cerro Navia. ONG Impulsa – IAF - Fundación Andes.

1997: Plan de Desarrollo Comunal PLADECO, SUBDERE – ONG PIIE. Diagnósticos y consultas en nueva subdivisión territorial (8 sectores).

- 1997 – 1998: Programa Desarrollo Local y Ciudadanía en campamentos informales de “pobreza dura”. ONG SUR - IAF
- 1999: Ordenanza Municipal de Participación Ciudadana. Asesoría de ONG Impulsa
- 1999 - 2001: Programa Chile Barrio – ONG SUR. Mesas técnicas y sociales de erradicación de 3 campamentos informales
- 1999 – 2001: FODEC, Fondo de Decisión Ciudadana (ex Pavimentos Participativos mas otros recursos de mejoramiento de pequeña infraestructura urbana).Asesoría de ONG Impulsa.
- 1999 – 2001: 8 Mesas territoriales para asignación de recursos de FOCAL y FODEC. Asesoría y capacitación a funcionarios municipales y líderes sociales de ONG Impulsa.

#### Otros Instrumentos: Consultas No Vinculantes

- 1999: Consulta general Salud. Respaldo popular a la Alcaldesa en su conflicto por el monto de inversión “percápita” del Ministerio de Salud a la comuna. Resultado: aumento del percápita; mayor presencia y cobertura de distintos programas sanitarios en la comuna; mayor inversión en infraestructura de Consultorios de Atención Primaria.

#### Tercera Etapa: Pre-Presupuesto Participativo

- 2001 – 2002: Fondo de Inversión Participativa. (Reabsorbe al FODEC y desde el 2002 al FOCAL). 8 Mesa territoriales de

funcionamiento mensual; 8 “Diálogos Ciudadanos de Inversión Participativa”, simultáneos de periodicidad anual; 8 Escuelas de Líderes sociales descentralizadas; 1 consulta comunal anual. Alumnos formados por ONG Impulsa son contratados por la Municipalidad para animar esos procesos.

#### Cuarta Etapa: Presupuesto Participativo

2003 – 2004: Fondo de de Inversión Participativa. 8 Mesas, 8 Diálogos Ciudadanos y 8 Escuelas de Líderes; 1 consulta comunal anual.

2004: 8 Mesas, 8 Escuelas de Líderes, 10 encuentros temáticos; 35 Diálogos Ciudadanos (1 por cada unidad vecinal); 1 consulta comunal anual. 500 delegados de Presupuesto Participativo capacitados, provenientes de 35 unidades vecinales, enfatizando a los sectores no-organizados menores de 50 años. Consejo de Presupuesto Participativo: 120 delegados de unidades vecinales. (Oschenius, s/a.)

## **2.- Origen del Presupuesto Participativo en la Comuna de Cerro Navia.**

El Presupuesto Participativo oficialmente se inicia el año 2003, aunque comienza a ensayarse su diseño operativo en el año 2001, el año 2003 su metodología se complejiza.

A partir de esa fecha se buscó ir más allá de la consulta en los barrios, con el objetivo de consensuar criterios comunes de inversión social, entre técnicos municipales y líderes sociales de base. Esto, Implicó entre otros cambios:

- Aumentar el número de vecinos implicados en el proceso de información/deliberación: Aumento de mesas territoriales y votaciones de 8 a 35 territorios, abarcando todo el espacio comunal. En 2004, los plebiscitos sub-comunales ampliaron su base electoral a un 70% de los habilitados para votar a un 90% en el voto a domicilio;
- Integrar a nuevos sectores al proceso de información/deliberación: No sólo varones adultos y mayores, miembros de organizaciones formales, sino también jóvenes y mujeres no organizados;
- Preparar a un mayor número de funcionarios municipales, capacitando al personal intermedio e inferior y no sólo a los directores de los departamentos municipales involucrados en el proceso;
- Ampliar el ciclo temporal del proceso, incorporando más pasos intermedios como la realización de Diálogos Ciudadanos, Elección de comisiones de delegados para negociación del Presupuesto Participativo;

El resultado de estas innovaciones ha dado lugar a una compleja metodología de trabajo, que se extiende a lo largo de todo el año fiscal. (Ibid)

Los presupuestos participativos se inician en la comuna de Cerro Navia, durante el año 2003. La iniciativa y decisión política de implementar este programa, es formulada exclusivamente por la alcaldesa de aquel entonces Cristina Girardi Lavín.

La implementación de esta metodología de participación ha jugado un rol pionero tanto para la comuna como para el resto de País, constituyéndose como una experiencia innovadora. La complejidad de esta experiencia, propone variadas interrogantes a la cultura democrática de nuestro País, puesto que se

ponen en juego nuevas formas de relación entre el municipio y la comunidad. (Ibíd).

A partir del año 2003, la alcaldesa delega en la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO), la responsabilidad de implementar dicho programa. Las cinco áreas de trabajo del Presupuesto Participativo, son las definidas en el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO). Ellas son: Desarrollo Urbano; Salud; Educación; Participación para el Desarrollo y; Fomento Productivo. A cada una de ellas va dirigido el gasto de \$300.000.000, que el municipio destina para el Presupuesto Participativo. Cabe mencionar, que este dinero corresponde a cerca del 4% del presupuesto municipal.

### **3.- Concepto de Presupuesto Participativo en Cerro Navia**

La comuna de Cerro Navia, toma como modelo el desarrollo del Presupuesto Participativo en Porto Alegre cuya definición conceptual es ajustada a la realidad chilena por el experto en la temática, Pagliai, quien desarrolla el siguiente concepto:

*“El Presupuesto Participativo es un instrumento de planificación anual que ayuda a la priorización de las demandas de la ciudad o comuna, permitiendo un acceso universal de toda la población en las decisiones sobre la ciudad o comuna. Es un espacio de co-gestión, donde la comunidad y el municipio deciden juntos una parte de las inversiones”. (Pagliai, 2004:3).*

La comuna de Cerro Navia incorpora este concepto en la implementación del primer Presupuesto Participativo, llevado a cabo el año 2003. A través de la investigación, es posible observar un concepto operativo, el que es utilizado y

dado a conocer a la comunidad en la Jornada de capacitación de delegados del Presupuesto Participativo del año 2004:

Los presupuestos participativos, son un instrumento de planificación anual;

*“Es una nueva manera de elaborar el Presupuesto Municipal, a través de la participación directa de los vecinos (as) en la definición de las prioridades y la distribución de los recursos existentes, permitiendo el acceso en la toma de decisiones sobre el todo o una parte de los recursos municipales”* (Jornada de Capacitación de Delegados Cerro Navia, 2004).

#### **4.- Objetivos del Presupuesto Participativo en Cerro Navia.**

El principal objetivo es permitir que la comunidad decida sobre una parte del presupuesto municipal definido anualmente. (Jornada de Capacitación de Delegados, op cit).

El Programa Ciudadanía, Participación y Políticas Públicas desarrolló una investigación sobre la formulación e implementación de presupuestos participativos en la comuna de Cerro Navia. En dicha investigación se describe brevemente el objetivo con el cual la comuna comenzó a implementar el programa piloto de Presupuesto Participativo;

*“Permitir el acceso de la población a las decisiones sobre su ciudad, mediante un espacio de cogestión, donde la comunidad y el municipio deciden juntos parte de las inversiones, buscando, democratizar y hacer más transparente la gestión municipal”.* (Programa Ciudadanía, Participación y Políticas Públicas, 2004).

## **5.- Metodología de Implementación del Presupuesto Participativo en Cerro Navia.**

El diseño de la metodología del Presupuesto Participativo, siempre estuvo a cargo de la Dirección de Desarrollo Comunitario, con el apoyo de los equipos técnicos municipales y de sus encargados territoriales. No han participado ni los pobladores, ni el Concejo Municipal.

Conforme a la metodología propuesta, esta se basó en la sub-división de la comuna en 8 territorios, mencionados anteriormente. En los territorios así redefinidos, DIDECO y sus encargados territoriales ponen a disposición de los vecinos asociados de base (organizaciones territoriales y funcionales formalizadas) reunidos en torno a una “mesa”, para discutir sobre los fondos disponibles para el Presupuesto Participativo.

Los presupuestos participativos funcionaron durante un periodo de cinco años, es decir, desde el año 2003 al 2007. En donde su metodología fue variando anualmente, buscando alternativas más eficientes y eficaces para su desarrollo. Sin embargo, el presente estudio centrará su análisis en la metodología comprendida en el periodo 2005-2006. Cabe señalar que es en este período, en donde el Presupuesto Participativo alcanzó su mayor auge, pues esta experiencia se comenzó a replicar en otras comunas, tomando como referente la experiencia en Cerro Navia.

### **5.1.- Formulación del Presupuesto Participativo**

El proceso de elaboración del Presupuesto Participativo, se inicia con la decisión política de implementar una iniciativa como ésta, tomando en consideración la experiencia que sobre este tipo de iniciativas se ha generado

en Brasil. El Concejo Municipal de Cerro Navia apoya esta medida, y posterior a ello se da inicio inicia al proceso de diseño.

El diseño de la metodología a cargo de la DIDECO incorpora la forma, el cómo y el cuándo se desarrollará esta iniciativa. Se define el total de los recursos que se utilizarán para cada etapa del proceso, se definen los equipos de trabajo, los objetivos, el plan de trabajo, las áreas temáticas de inversión (siguiendo las líneas estratégicas del PLADECO), los mecanismos de decisión comunal y el funcionamiento general del Presupuesto Participativo.

Uno de los momentos importantes en la formulación del Presupuesto Participativo es la definición de áreas temáticas, de las cuales se desprenderán los proyectos a ejecutar por el Presupuesto Participativo. Como se mencionó anteriormente, estas áreas están definidas estratégicamente en el plan de desarrollo comunal. Las áreas temáticas definidas son: Salud, Educación, Desarrollo productivo, Desarrollo Urbano, Participación para el Desarrollo.

## 5.2.- Etapas del Presupuesto Participativo en Cerro Navia

a) Diálogos Ciudadanos (mesas territoriales): Son espacios de participación ciudadana permanente, integrada por dirigentes comunitarios, encargados territoriales; organizaciones funcionales, vecinos, equipo municipal multidisciplinario. Cuyos objetivos son:

- Recabar la percepción, intereses, necesidades de la comunidad; proporcionar información desde el municipio en relación al estado de avances de los proyectos financiados con fondos del Presupuesto Participativo;

- Elección de las iniciativas comunitarias que permitan el consenso con el mayor respaldo de la comunidad, y elección de vecinos, denominados “delegados”. (Zorrilla, 2006).

Delegados: Son representantes de los intereses de la comunidad, elegidos democráticamente, se considera la voluntad de aceptar o rechazar dicha función.

b) Jornada de Capacitación de Delegados: Una vez concluida la realización de los diálogos ciudadanos comienza la jornada de capacitación dirigida a los delegados electos en dichos diálogos. Esta es una instancia de aprendizaje cuyo objetivo es entregar las herramientas técnicas, necesarias para enfrentar el proceso de toma de decisiones.

c) Encuentros Temáticos: Es una instancia de reflexión, discusión y capacitación en torno a los temas planteados por las aéreas definidas anteriormente por el municipio. Estos encuentros están a cargo de las distintas direcciones municipales y de la corporación de desarrollo social de Cerro Navia (salud y educación). El objetivo principal de estos encuentros es permitir que el conjunto de delegados adquiera las competencias básicas necesarias para mirar al conjunto de necesidades comunales y proponer alternativas de solución mediante proyectos financiados por el Presupuesto Participativo.

d) Elección de Consejeros: Los consejeros son vecinos representantes de la comunidad, los que anteriormente cumplieron el rol de delegados. Estos tienen como objetivo:

- Deliberar respecto a la asignación de recursos de inversión atendiendo a las prioridades y demandas señaladas por la comunidad.

- Realizar la defensa de las propuestas planteadas por la comunidad ante el Consejo Municipal (Organismo decisor). Además tienen la facultad de reunirse para discutir sobre los temas propuestos, diseñar los proyectos, consensuando las necesidades de todos los territorios.

Hasta el año 2006 el rol del consejero no estaba reglamentado, lo que provocaba que las funciones, obligaciones, deberes y derechos no fueran respetados tanto por los mismos consejeros, como por los funcionarios municipales. Durante este mismo año surge la propuesta de crear un reglamento del consejero, el cual no logró concretarse.

## **6.- Recursos Del Presupuesto Participativo En Cerro Navia**

Los montos que serán destinados para la ejecución del Presupuesto Participativo, son decididos por la Alcaldesa, el Consejo Municipal y el equipo de la DIDECO, teniendo en cuenta la disponibilidad de los recursos existentes y utilizables para la inversión social.

Yves Cabannes, plantea que la disposición de recursos para el Presupuesto Participativo, depende de cada situación local, y en particular de la voluntad política del municipio y de la capacidad de presión de la ciudadanía. En varias ciudades este porcentaje va incrementándose año tras año, en la medida en que la experiencia se consolida y gana confianza, tanto en el medio político local como entre la población. (op cit).

*“Sin embargo, mientras mayor es la proporción del presupuesto debatido, la experiencia y el interés ciudadano resultan mejores”.*

(Cabannes, en Fránces, opcit).

Por tanto, el reto hacia el futuro se encuentra en la voluntad política de ir aumentando dicho porcentaje del presupuesto de gastos hasta llegar a una cantidad que fuera satisfactoria para todas las partes. Además, y como signo de maduración política de nuestra sociedad sería muy interesante que, poco a poco, se fueran abriendo estas experiencias de los Presupuestos Participativos a los ingresos municipales. Así, la ciudadanía podría debatir y deliberar en torno a la política impositiva y de tasas del municipio. Algo que puede costar imaginar, pero que ya se viene realizando, de alguna manera, en ciudades alemanas. (Ibid).

Los recursos dispuestos para la realización del Presupuesto Participativo, provienen de los gastos del municipio destinados a la inversión.

*“En el caso de la comuna de Cerro Navia este corresponde a \$ 300.000.000 millones de pesos, equivalentes al 3,08% del presupuesto total del municipio”.* (Pagliai y Montecinos en SUBDERE, opcit: 32).

**Gráfico N°5**  
**Recursos del Presupuesto Participativo**



Fuente: Guía Metodológica de los Presupuestos Participativos, op cit).

Los recursos del Presupuesto Participativo se distribuyen bajo la lógica de una distribución equitativa de los recursos, focalizados en las áreas temáticas previamente definidas por el municipio. Cabe destacar que la responsabilidad de distribuir equitativamente estos recursos es compartida entre la comunidad y el municipio. Donde la comunidad es responsable de diseñar proyectos acordes a las necesidades de toda la comuna y no solo a beneficio de algunos sectores. Así mismo, el municipio debe responder a esta misma lógica de distribución permitiendo y respetando los intereses colectivos de la comunidad.

#### 6.1.- Distribución de los Recursos Según Propuestas de la Comunidad.

a) Año 2004-2005: Durante el Presupuesto Participativo del año 2004, surgieron desde la comunidad propuestas que se tradujeron en proyectos a realizarse durante el año 2005. A continuación las propuestas seleccionadas por el municipio. Cabe destacar que estas propuestas se basaron en una distribución de los recursos según las áreas temáticas.

- Salud: Se traspasaron 20 millones de pesos para financiar ayuda directa, consistente en la entrega de fármacos de segunda generación y financiamiento de exámenes que apoyen el nivel secundario de atención, realizados en clínicas y hospitales.

- Fomento Productivo: Se invertirán 24 millones de pesos, los que, a su vez, solventarán los Fondos Concursables Productivos (7 millones 500 mil pesos), Capacitación para el Trabajo (10 millones de pesos), Banco Navia (3 millones 500 mil pesos) y Capacitación especializada para Artesanos y Microempresarios (3 millones de pesos).

- Educación: Se transfirieron 38 millones de pesos. De ellos 20 millones de pesos para financiar becas de estudios superiores para alumnos de Educación

Superior de la comuna de excelente rendimiento y escasos recursos; 8 millones de pesos para el apoyo escolar con agentes comunitarios, que consistirá en capacitar a apoderados con el objetivo que contribuyan al desarrollo emocional y del aprendizaje de los estudiantes; y 10 millones de pesos para el Preuniversitario Municipal, que funciona hace 8 años en el Centro Cultural Juvenil.

- Participación para el Desarrollo: Se otorgaron 68 millones de pesos, que serán distribuidos en Fondos Concursables para discapacitados, jóvenes, Pueblos Originarios, adultos mayores, mujeres y deporte (20 millones); Participación Ciudadana (5 millones); talleres para el adulto mayor (5 millones); paseos para el adulto mayor (4 millones); talleres culturales para diferentes grupos de edad (5 millones); banco de monitores acreditados en Cerro Navia (3 millones); deportes para niños, mujeres, adultos mayores y jóvenes (8 millones); capacitación para mujeres en habilidades sociales y parentales (4 millones); Banco de los Niños (5 millones); Vaso de Leche (5 millones); y Escuela de Música Comunal (4 millones) (Diario el Cerro, 2004).

b) Año 2006-2007: En el Presupuesto Participativo del año 2006 los recursos se distribuyeron en las siguientes propuestas:

Aumentar becas para estudios superiores	22.666.661
Mejorar infraestructura sedes comunitarias	22.666.661
Fondos concursables adulto mayor	21.328.328
Fortalecer trabajo colonias urbanas	11.997.997
Instalación nuevas luminarias y repotenciación de las existente	7.999.998
Programa de prótesis dentales	7.999.998
Banco de los Niños: aumento financiamiento de actividades	
propuestas por los niños	6.665.671
Centro médico de especialidades	6.665.665

Talleres recreativos para niños en espacios comunitarios	5.333.332
Talleres culturales: teatro, danza, música, etc.	2.677.690
Talleres deportivos para niños, jóvenes y adultos	1.333.333
Fondos concursables para grupos artísticos	1.333.333
Nuevas canchas, mejoramiento de espacios deportivos	1.332.333

## **7.- La Figura del Encargado Territorial**

Si bien la figura del Encargado Territorial, surge con la ordenanza de participación ciudadana de la comuna de Cerro Navia, este cobra mayor relevancia con la implementación del Presupuesto Participativo. Se define, como un sujeto facilitador de la interrelación Habitante – Municipio; este es el encargado de articular procesos tanto en los “territorios” como al interior de la institución municipal, permitiendo el diálogo fluido y dinámico entre ellos. Asumen un rol preponderante en la desconcentración de atención a la demanda social, particularmente, en lo relacionado con espacios de participación ciudadana. Sin embargo, estos Encargados Territoriales, carecen de sustento real para actuar con criterio de descentralización de la gestión, pues su figura, como órgano funcional, es asimilada a la institución municipal, debiendo cumplir las normas y procedimientos que rigen al órgano administrativo. Sin embargo, los Territorios toman vida cuando la figura del Encargado Territorial se hace presente, físicamente, en el espacio específico y delimitado para cada territorio; comienza a fortalecer un nuevo diálogo con las organizaciones existentes, y la demanda ciudadana por espacios de participación, encuentra un referente cercano, al cual recurrir. (PLADECO, op cit).

**III PARTE**  
**ANALISIS DE RESULTADOS**

## **CAPÍTULO VI**

### **LA MIRADA DE LA COMUNIDAD**

En una primera etapa se analizarán las opiniones surgidas de la realización de Focus Group aplicados a los ocho territorios de la comuna de Cerro Navia, desde donde se obtendrán las diferentes opiniones de los vecinos participantes del Presupuesto Participativo. Una segunda etapa, analizará el levantamiento de información mediante entrevistas aplicadas a funcionarios municipales y a las respectivas autoridades del municipio de Cerro Navia. El principal objetivo del análisis a estos dos actores, es identificar la opinión de aquellos que impulsaron la aplicación del Presupuesto Participativo y de aquellos que lo recibieron, poniendo principal atención al nivel de conocimiento con el que enfrentan la implementación del Presupuesto Participativo, las principales dificultades que se han presentado, el desarrollo que ha tenido la participación, el proceso de toma de decisiones y en general del proceso en su conjunto.

#### **1. Opinión de La Comunidad**

##### **1.1 Nivel de Conocimiento acerca del Concepto de Presupuesto Participativo.**

El Presupuesto Participativo es una nueva metodología de participación, que incorpora a la comunidad como protagonista fundamental. En este contexto es importante tener en cuenta, el nivel de conocimiento que tiene la comunidad para participar de este proceso.

Para esta investigación, es importante considerar el nivel de conocimiento, como un aspecto esencial, ya que es posible observar cuan involucrados, informados, comprometidos y motivados se encuentran los actores comunales y

los actores municipales para participar y aplicar esta innovadora metodología de participación ciudadana.

Desde el concepto, el Presupuesto Participativo se plantea como un instrumento de planificación anual, que ayuda a la priorización de las demandas de la comuna, permitiendo un acceso universal de toda la población en las decisiones. Es un espacio de co-gestión, donde la comunidad y el municipio deciden juntos una parte de las inversiones. (Pagliai, op cit).

Así mismo, el Presupuesto Participativo es un ejercicio social que combina la democracia clásica (representativa) con la democracia participativa-directa de los ciudadanos. Es un proceso mediante el cual la ciudadanía analiza, discute y decide sobre la asignación de una parte del presupuesto municipal, es decir, sobre la parte que está destinada a la inversión pública, ya que no se puede discutir sobre los compromisos de deuda y gastos de funcionamiento municipal. (Jara, s/a).

La complejidad de este ejercicio implica el involucramiento tanto de la comunidad como del municipio en todo el proceso. Dicho involucramiento debe estar acompañado de un amplio acceso a la información (teórico-metodológico, técnica, empírica, etc.) a fin de lograr un alto grado de conocimiento del instrumento de participación a implementar y del ejercicio social que este implica. Y de este modo, lograr los objetivos que plantea el desarrollo del Presupuesto Participativo.

Respecto de la categoría nivel de conocimiento, las opiniones recogidas en los Focus Group muestran una primera tendencia, la que apunta a entender el concepto de Presupuesto Participativo en un nivel básico, lo visualizan como un dinero que entrega el municipio, sin realizar un mayor análisis de los beneficios o aportes que este puede llegar a entregar a la comuna, ni de las

transformaciones que se pueden generar si este se aplica bajo los criterios que plantea el concepto de participación.

***“Es una plata que entrega el municipio, en el cuál la comunidad tendría que ver como gasta sus dineros” (Vecina T 1)***

Una parte importante de los vecinos participantes, entienden al Presupuesto Participativo como un dinero que destina el municipio, para que la comunidad resuelva en qué y cómo gastarlo. Por otra parte, conocen que no es todo el presupuesto municipal que se pone a disposición, sino que es un porcentaje de él. Sin embargo, ninguna opinión de la comunidad, hace referencia del monto que el municipio destina para la realización del Presupuesto Participativo.

***“Es una parte del presupuesto municipal”. (Vecino T1).***

Llama la atención, algunas opiniones que refieren a los recursos que se ponen a disposición de la comunidad para el desarrollo de los presupuestos participativos, en donde se advierte un sentido crítico por parte de los vecinos, que no ven en estos recursos un regalo por parte del municipio. De esta forma opinan que estos dineros son los mismos que se recaudan gracias al pago de impuestos. Por tanto, son platas comunes y no de pertenencia exclusiva del municipio. De esta forma no solo sería un aporte municipal, sino algo que les pertenece a todos. Por tanto, no existe una idea de pensar que el municipio les “hace un favor” con la implementación de este ejercicio.

***“Es un fondo que la municipalidad junta a través de los impuestos que paga la gente y es entregada a la comunidad para que la gente aprenda administrarla”. (Vecina T4).***

***“Ocupamos la plata que nosotros mismos pagamos de los impuestos...aquí nadie regala nada” (Vecino T1).***

Esta mirada implica entender que los vecinos reconocen en el Presupuesto Participativo una oportunidad para trabajar por el desarrollo de la comuna en forma autónoma, en alianza con el gobierno local y no como un grupo de vecinos que ejecutan acciones sólo porque el municipio así lo determina.

Bajo esta misma lógica, otros vecinos manifiestan que el Presupuesto Participativo, no solo sería un dinero que se les entrega, sino también exige que la comunidad se organice y logre distribuirlo equitativamente según las necesidades.

***“Son dineros que la comunidad puede decidir en que ocuparlos, organizándose”. (Vecino T 3).***

***“Es el dinero que se le da a los pobladores para distribuirlo equitativamente, según las necesidades de la comuna, del poblador, de la junta de vecinos o de las organizaciones, incorporando la participación de las personas”. (Vecino T 4).***

Sin embargo, hay vecinos que ven al Presupuesto Participativo como una consulta, materializándose mediante el voto.

***“Es opinar a través de la votación de los proyectos según las necesidades”. (Vecina 5).***

***“Es una consulta a la gente que está organizada, el municipio nos pregunta y nosotros votamos según las necesidades de nosotros” (Vecinas T 3 y 6).***

Claramente estas opiniones visualizan el concepto de Presupuesto Participativo en un nivel consultivo. Dicho nivel, tiene por objetivo: “invitar a personas y grupos a participar de manera activa a través de sus opiniones y sugerencias”. (Sanhueza, 2004). Sin incidir concretamente en la toma de decisiones.

Se puede inferir que el grado de conocimiento de una parte de la comunidad entrevistada, respecto del concepto de Presupuesto Participativo, difiere en cuanto a la definición teórica que plantea un nivel superior al del nivel consultivo. Se trata de un ejercicio ciudadano que pretende que la comunidad tome las decisiones y que no se focalice solo en una consulta.

Profundizando en el análisis, es posible entender que la metodología que se utiliza en Cerro Navia es poco clara respecto de comunicar a la comunidad los objetivos y principios propios del Presupuesto Participativo. Lo que trae como consecuencia un bajo grado de conocimiento del concepto, limitando la participación de la comunidad.

Cabe destacar que la comunidad conoce ciertos aspectos de la participación, ligados mayormente a la experiencia de participación y organización que estos dirigentes han tenido durante años. Además del involucramiento en otras experiencias de participación, previas al Presupuesto Participativo, las que fueron desarrolladas en la misma comuna.

Por tanto, es posible decir que una parte importante de los vecinos cuentan con herramientas de conocimiento, que no necesariamente han sido entregadas por el municipio. Si no debido a la historia de participación que la comuna ha desarrollado desde su formación.

La profundización en el concepto, implica reconocer que la importancia de este ejercicio radica en la posibilidad de tomar decisiones sobre asuntos que les

afectan directamente. Desde este punto de vista, los vecinos señalan que el Presupuesto Participativo abre el camino hacia una comuna que trabaja en Pro de una participación activa y mancomunada con el municipio.

***“El Presupuesto Participativo es una forma de decidir lo que la comunidad quiere y necesita, nos da la posibilidad de acercarnos al municipio no ha pedir, sino a trabajar juntos”.***  
**(Vecinas T 7).**

La cita anterior demuestra mayor claridad y coherencia con lo que plantea el concepto de Presupuesto Participativo. Así mismo, se evidencia la gran expectativa que este ejercicio ha generado en los vecinos.

Se observa también, que se incorpora la noción de participación en tanto toma de decisiones, lo que permite inferir que al menos una parte de los vecinos reconocen en el Presupuesto Participativo, una oportunidad para conocer, aprender, participar y poner en discusión sus necesidades y plantear alternativas de solución a sus problemáticas. Dejando al municipio la responsabilidad de cumplir con las decisiones que la comunidad ha adoptado.

Los vecinos participantes de los Focus Group, dan cuenta de que existe conocimiento respecto del tema. En la mayor parte de los territorios, se observan distintos niveles de profundización sobre el concepto, lo que permite entender que existen diversos niveles de conocimiento. Para efectos de este estudio, el nivel de conocimiento está determinado por la profundidad con que cada uno de los actores define Presupuesto Participativo y con la cantidad de elementos que incorporen en su definición.

De acuerdo a la muestra definida para los focus group, es posible establecer que los actores comunales en su totalidad, reconocen el concepto de

Presupuesto Participativo y principalmente lo asocian a una entrega de dinero por parte de la municipalidad. Sin embargo existen algunos vecinos que integran elementos del concepto como la toma de decisiones, la priorización de necesidades, la participación, entre otros.

También es posible inferir que la información acerca de los presupuestos participativos no ha llegado con la misma calidad a toda la comunidad. Y que no han existido procesos de capacitación que profundicen la información.

#### 1.2.-Etapas del Presupuesto Participativo.

En este tópico se intenta establecer el conocimiento de los vecinos respecto del funcionamiento del Presupuesto Participativo, específicamente sus etapas de implementación y los procesos que se desarrollan para llevarlas a cabo. En este sentido, los vecinos han identificado como etapas, aquellas instancias en las que han participado directamente. Es decir, además de señalar las etapas que conocen, podemos establecer en cuál de estas ocurre participación directa de ellos.

***“Bueno por la experiencia de participar en el Presupuesto Participativo, nos tocó la definición y priorización de necesidades... encuentro que en las otras etapas no hemos participado” (Vecino T3)***

Principalmente se destaca a la definición y priorización de necesidades, como etapas en las cuales existe participación de los vecinos, se hace mención que en otras instancias del proceso los vecinos no han participado.

Una crítica constante al proceso por parte de los vecinos, es la falta de una instancia evaluativa en donde la comunidad pueda participar activamente, que permita diagnosticar los errores, repararlos y fortalecer el proceso.

***“Se hacen las actividades, se terminan y nunca llega un momento en donde nosotros podamos decir mira esto nos salió mal, en que fallamos, como lo podemos hacer diferente...”***  
(Vecino T3).

***“...Pasa que no existe evaluación, anda a ver si hay un catastro de lo que ha ocurrido, ningún director se ha encargado. Si tú vas para atrás, no hay ninguna evaluación para poder arreglar las cosas que se han hecho mal. No hay nada, no hay ningún documento que avale el trabajo que se ha hecho”*** (Vecina T2)

Respecto al proceso de ejecución de los proyectos, los vecinos reconocen que el municipio es quien se encarga de licitarlos con empresas o particulares. La comunidad no ha tenido la posibilidad de poner a disposición, los recursos humanos de los mismos vecinos.

***“En la ejecución de los proyectos, cuando uno le ofrece obra de mano para darles trabajo a las personas de la comunidad, siempre se nos ponen peros, a través de la dirección de obras. Ahí no nos podemos meter”.*** (Vecina T3).

En consecuencia, es posible decir que los vecinos tienen conocimiento del proceso de implementación. Sin embargo, acotan su participación a instancias que solo tienen que ver con la definición de las necesidades y con la priorización de las mismas.

Sobre el punto anterior es importante destacar, que como todo proceso metodológico, el Presupuesto Participativo plantea fases que son de vital importancia para el buen funcionamiento de este ejercicio. En primera instancia, se encuentra la definición de necesidades que se desarrolla durante la etapa de diálogos ciudadanos, la priorización de necesidades generalmente comienza con las mesas territoriales, la formulación de los proyectos está contenida en la etapa de los encuentros temáticos. La evaluación del Presupuesto Participativo es un elemento que debiera estar presente durante todo el proceso, es decir, es un proceso transversal al resto de las etapas. Sin embargo, como ya se ha mencionado los vecinos denuncian la inexistencia de ello. La planificación anual del Presupuesto Participativo, como ejercicio, también es una fase en la que teóricamente debiera estar presente la participación de los vecinos, no obstante, estos son excluidos de esta fase.

### 1.3.-Canales de Información en los Presupuestos Participativos

Respecto de los canales de información que emplea el municipio en el proceso de Presupuesto Participativo, se ha constatado, que la principal fuente de información, han sido los encargados territoriales, quienes han cumplido un rol preponderante en cuanto a mantener una comunicación constante entre los vecinos y el municipio.

***“La información llega a través de los territoriales” (Vecinas T1, T3)***

En este mismo sentido, los vecinos están de acuerdo, en que el rol de los encargados territoriales forma parte de una función que deben cumplir por pertenecer al municipio.

***“El encargado territorial es el que tiene el deber y la obligación de informar a todos en el territorio y tener un registro de los que han participado de las mesas para posteriores informaciones”.***  
(Vecina T3).

Los vecinos de los distintos territorios coinciden en que la figura del encargado territorial es fundamental en este proceso, no solo en la transmisión de la información sino que en la organización y en la función de guiar los procesos que son nuevos para la comunidad.

***“Los territoriales son los que organizan las mesas territoriales, son los que se encargan de orientar, de invitar y guiar a la comunidad”*** (Vecina T4).

Los vecinos concuerdan en que la información es transmitida desde el municipio, a través de múltiples canales, entre los cuales destacan la publicidad que se hace en toda la comuna.

***“Se hace harta publicidad a través de afiches, volantes y carteles”.*** (Vecina T2)

Los medios de comunicación masiva con los que cuenta la comuna.

***“La información llega a través del diario que distribuye el municipio y de la radio comunal”*** (Vecina T1).

Los vecinos están de acuerdo también en que la información es transmitida por los mismos vecinos y dirigentes vecinales que están en constante comunicación con el municipio.

***“Nosotros también somos voz para informar a nuestros vecinos” (Vecino T 5)***

***“La información llega a través del municipio y de la directiva de cada organización” (Vecinos T3)***

También Se hace mención a que los espacios definidos en el Presupuesto Participativo también son instancias que sirven para transmitir la información.

***“La información llega a través de las reuniones y de los diálogos ciudadanos” (Vecino T8)***

Se puede concluir que existen espacios destinados a la transmisión de la información desde el municipio hacia la comunidad que los vecinos son capaces de identificar y validar. También reconocen en ellos, el deber de involucrarse en estos espacios y ser portadores de esa información para el resto de la comunidad.

#### 1.4.- Calidad de la Información

Respecto de la calidad de la información que es entregada por el municipio, se observa un descontento generalizado. Ya que se evidencian falencias importantes, que van en desmedro del buen funcionamiento del proceso

De esta forma, se denuncia que el proceso de entrega de información es inconstante, es decir, que de existir procedimientos, estos no funcionan plenamente restándole seriedad a los canales de comunicación existentes. Se hace mención a que la información no llega a toda la comunidad, que su entrega es deficiente y sin procedimientos establecidos que permitan una entrega equitativa.

***“Yo encuentro que es media informal, yo considero que es por casualidad, no existe algo así que todas las organizaciones se enteren” (Vecino T3)***

Junto a lo anterior, se realiza una crítica muy fuerte a los medios de comunicación masivos que pertenecen a la comuna, dejando en evidencia que estos recursos no se han utilizado eficazmente.

Las críticas principalmente apuntan al diario comunal, ya que existe la percepción de que es un medio que entrega la información desactualizada, dado que no sirve como medio para enterarse de los procesos y actividades relacionadas con el Presupuesto Participativo. La información que contiene, se relaciona con un recuento actividades pasadas, por lo que no serviría para mantener actualizada la información, con las nuevas actividades que el municipio está convocando.

***“El diario llega un mes atrasado, viene de un mes a otro, entonces cuando llega ya la información paso” (Vecina T3)***

***“Por ejemplo llega el diario esta semana y la semana pasada había terminado el plazo para entregar todo...” (Vecino T5)***

También se realizan críticas a la Radio comunal, en términos del alcance que esta tiene en la comuna.

***“La radio no se escucha por estos lados, parece que por la antena, independiente de eso, la radio no te informa, ni te da un historial de las cosas que pasan” (Vecina T2 y Vecina T1)***

Así mismo, los vecinos analizan la situación de muchas personas de la comuna, quienes claramente no tendrían interés en escuchar la radio pues la televisión ha reemplazado a los medios de comunicación populares.

***“La radio está media obsoleta con el asunto de la televisión, aquí en la comuna es la televisión un medio masivo, no toda la gente escucha la radio, entonces la radio no sirve” (Vecina T3).***

Los vecinos manifiestan que han encontrado dificultades en la comprensión de la información que entrega el municipio, ya que esta no es clara ni pertinente a la realidad comunal, sobre todo respecto al lenguaje utilizado.

***“Se usa mucho lenguaje técnico, podrían hacerlo a través de comic por último, aquí la población lee la cuarta, al final con todo el lenguaje técnico que usan, la gente no entiende”.***  
(Vecino T7)

Los vecinos manifiestan que la municipalidad debe asumir gran parte de la responsabilidad en el proceso de información y convocatoria de la comunidad, ya que es la institución quien organiza y plantea a este ejercicio de participación como una práctica comunal.

***“Quien se tiene que hacer cargo de la información es la municipalidad, si yo organizo algo y cito a veinte y llegan cinco, tengo que hacerme cargo de eso” (Vecino T3).***

No obstante lo anterior, también le asocian una cuota de responsabilidad a los mismos vecinos.

***“Yo creo que debe existir un interés propio de buscar la información, pero la información debe estar siempre disponible”. (VecinoT8).***

De los dirigentes vecinales y las malas prácticas.

***“Habemos dirigentes que no entregamos toda la información y eso no es culpa del municipio, es culpa de nosotros que nos apoderamos de algo, que debiera ser de toda la comunidad”. (Vecina T3)***

Y en especial a los delegados del Presupuesto Participativo, que son parte de la comunidad, elegidos como representantes.

***“Todos los delegados deberían estar informados, el problema es como se lo comunican al resto de la comunidad, no hay tiempo, no hay recursos y si se delega esta función a otras personas, esto no asegura que la información llegue a todos” (Vecino T1).***

Los vecinos participantes del Presupuesto Participativo, han esbozado un diagnóstico respecto de la entrega de información. Frente a la pregunta ¿se sienten realmente informados? La mayor parte indica que no, explican que el municipio no ha establecido canales de comunicación abiertos ni participativos, que los medios utilizados, no son los más eficientes ni eficaces y que la utilización de un lenguaje tecnificado, complejiza la posibilidad de que la comunidad logre informarse, que pueda efectuar reflexiones de manera consciente y con argumentos sustentados en el conocimiento pleno de este ejercicio de participación. En este sentido, el tener información disponible, junto a procesos de comunicación claros, permite no solo que la participación se desarrolle con un sentido de libertad, si no también permite que los actores

actúen con responsabilidad frente a las decisiones que puedan adoptar (Brunner en Oviedo, op cit). Finalmente, se validan los espacios de diálogo que abre el Presupuesto Participativo, como un canal de información pero que se utilizan sin previa planificación, es decir, a base de improvisaciones.

#### 1.5.-Concepto de Participación

Analizar los elementos que la comunidad identifica como componentes claves de la participación, brinda la oportunidad de establecer cuál es el enfoque con el que la comunidad ha estado trabajando en el Presupuesto Participativo.

En primera instancia se identifica la toma de decisiones como un componente esencial de una verdadera participación.

***“Es la integración de la gente a la toma de decisiones, sin toma de decisiones no existe una participación real” (Vecina T1).***

En efecto, la toma de decisiones es fundamental para hablar de participación (Gyamarti, op cit) y para democratizar el espacio local. En este sentido, el Presupuesto Participativo surge como una seductora apuesta para los vecinos que creen en que el desarrollo de la comuna depende de todos los actores, tanto institucionales como de la comunidad.

De este modo, los vecinos hablan de un trabajo activo, que implica sacrificar instancias individuales en pro del bienestar colectivo.

***“Para mi participar es estar presente, entregar tiempo de uno, para el bienestar de otras personas. Es trabajar para el bien común”. (Vecino T3).***

La participación requiere asumir compromisos...

***“La participación es un compromiso, no es solo estar sino es ser parte de...algo” (Vecino T3)***

***“La participación es compromiso, es conocer, es sentirse informado, es una responsabilidad, que requiere interés y motivación”. (Vecino T8).***

Y responsabilidades...

***“Participar es una responsabilidad de uno como miembro de una comunidad, es tener derecho a voz y a voto, por eso implica obligaciones y deberes” (Vecino T3).***

La participación tendrá mayor impacto si hay organización...

***“Yo creo que participar está ligado a organizarse, para luchar por un bien común” (Vecina T2)***

No se debe confundir...

***“La participación no es levantar la mano para opinar, inscribirse, hacer reuniones, votar, no es salir en la foto. Participar es tener la posibilidad de involucrarse, decidir colectivamente”. (Vecinas T1, T3).***

En este sentido, los vecinos le dan relevancia al desarrollo de una participación colectiva, en donde los beneficios que se obtengan también serán para toda la comunidad. (Boenninger, op cit).

Los vecinos reconocen que la participación no solo es parte de la vida sino que también es un derecho.

***“La participación es un derecho, por lo tanto debemos ejercerlo y velar por que siempre se cumpla” (Vecino T8).***

El concepto de participación con el que conviven los vecinos de Cerro Navia, no está lejos de lo que esta investigación plantea. Principalmente porque existe claridad de los elementos que lo componen. Se destaca en la reflexión que ellos realizan, la toma de decisiones como principal argumento para participar. De esta forma ven la oportunidad de que sus ideas, propuestas y opiniones sean incluidas en los proyectos que surgen del Presupuesto Participativo.

## **2. Participación en el Presupuesto Participativo**

El Presupuesto Participativo, se define como un ejercicio de participación, tal y como lo plantea su nombre y ejecución. La identificación del contexto en el cual se desarrolla, es una condición necesaria para que este, se adapte a la realidad comunal e institucional, considerando las características propias del entorno.

El protagonismo de la comunidad es fundamental, para detectar falencias en el ejercicio, a nivel institucional como entre sus pares.

## 2.1 Características de la Participación en el Presupuesto Participativo

Durante el desarrollo del Presupuesto Participativo, la participación según los vecinos, se ha caracterizado de acuerdo a las siguientes miradas.

La primera, tiene relación a la falta de compromiso por parte del municipio, que desde el inicio ha promovido la toma de decisiones, como parte del ejercicio de Presupuesto Participativo. Sin embargo, la comunidad ha detectado que los proyectos son resueltos por las autoridades.

***“La participación es a medias, porque si yo participo tengo que tomar decisiones y trabajar con la contraparte que es el municipio, pero eso no ocurre, porque es el municipio el que define todo” (Vecina T2)***

Junto a lo anterior, la comunidad ha denunciado, que el municipio ha implementado el Presupuesto Participativo sin considerar verdaderamente los aportes de la comunidad, dejando en evidencia que la toma de decisiones no está en manos de los vecinos.

***“Cuando alguien viene a imponerme algo, no puede ser participación, eso es una imposición. Porque siempre traen las cosas hechas y cuando las traen hechas uno no tiene el poder de decidir, entonces muchas veces pasa eso que la municipalidad piensan que somos tontitos y no sabemos pensar” (Vecino T4).***

Así mismo, la comunidad crítica la desvalorización hacia el rol del consejero, (que ha sido elegido para representar a la comunidad en el proceso de toma de

decisiones) que finalmente pasa a ser un sujeto pasivo y sin verdaderas responsabilidades en el proceso de toma de decisiones.

***“Si a mí me eligen como consejero, yo se que en ese puesto tengo una responsabilidad y sé en lo que me estoy metiendo y las decisiones que yo debería tomar. Pero al final uno se decepciona porque el trabajo no es valorado totalmente”***  
(Vecina T2).

## 2.2.-La Participación de los Vecinos.

En relación a la participación, los vecinos realizan un análisis e intentan explicar porqué el Presupuesto Participativo no ha logrado convocar a toda la comunidad, es decir, manifiestan los principales motivos por los cuales la participación de los vecinos no ha tenido un carácter masivo, reflejándose en la baja convocatoria y en una escasa renovación de nuevos participantes.

En primera instancia manifiestan sentirse desmotivados a participar de las diversas iniciativas que surgen del municipio.

***“La gente no participa porque hay desmotivación”*** (Vecina T8).

Así mismo, manifiestan que no creen y desconfían de todo aquello que provenga del municipio.

***“Muchos de los vecinos no creen en las autoridades, ni en los dirigentes sociales. Se sienten desilusionados”.*** (Vecina T3)

Junto a lo anterior, existen opiniones que manifiestan un rechazo hacia la gestión municipal.

***“Yo creo que la gente no participa porque la imagen de la municipalidad,...se ve como sucia...no hay transparencia en los procesos. Entonces la gente no cree, piensa que es un estrategia para lavar la imagen,...dicen que es turbio...entonces por eso la gente no participa”.*** (Vecino T2).

***“No hay transparencia de parte del municipio, se ofrecen muchas cosas y la gente no ve nada, la gente no cree.”*** (Vecina T1).

Por otra parte, se hace mención de una característica propia de la sociedad actual, el individualismo que se manifiesta en los vecinos, por sobre aquellas prácticas orientadas a la cooperación, integración y organización de la comunidad.

***“Yo creo que la gente es individualista, es egoísta, no está ni ahí con que el vecino tenga una necesidad, no está ni ahí con organizarse”.*** (Vecino T4)

Otros indican que de no existir beneficios de por medio, la comunidad pierde movilidad e interés por participar.

***“Si no existe una ayuda, la gente no participa, porque la gente se acostumbró a que todo se lo lleven a la casa, entonces por eso que la gente no participa”*** (Vecino T8)

Finalmente hay quienes expresan que se sienten defraudados por las constantes desilusiones, por el no cumplimiento de variados compromisos.

***“Los vecinos se sienten defraudados, existe frustración, por los compromisos que la municipalidad no ha cumplido”. (Vecina T7)***

En conclusión, es posible dar cuenta de que la mayor parte de los vecinos sienten desconfianza hacia la gestión municipal, principalmente debido al constante incumplimiento de los compromisos adquiridos, generando en la comunidad frustración y desmotivación a participar.

### 2.3.-Toma de Decisiones

Como se ha mencionado anteriormente, con la instalación del Presupuesto Participativo en la comuna, la toma de decisiones aparece como un producto atractivo y novedoso para la comunidad, Desde este punto de vista, la comunidad ha entendido al Presupuesto Participativo como una instancia significativa para instalar en la discusión local, los temas que son relevantes para ellos, además de tener la posibilidad de aportar en consenso con el municipio a la solución concreta de sus problemáticas.

Sin embargo, como veremos a continuación, hay una gran decepción, ya que este ejercicio de participación, no ha dado cumplimiento a la propuesta inicial en la que se daba a entender, que la comunidad sería protagonista del proceso decisional en la comuna.

***“...Si bien es cierto el Presupuesto Participativo te entrega la posibilidad de decidir con los recursos...en el fondo esa cuestión se define de otra forma, hay un doble estándar, te dicen pueden participar, pero llega el momento y esa cuestión cambia. Porque las normas del juego no son las que inicialmente se plantearon”. (Vecino T3).***

Una gran parte de los vecinos siente que las decisiones no las toma la comunidad sino que es el municipio quien lo realiza.

***“La toma de decisiones no pasa por nosotros” (Vecino T1)***

***“Yo creo que como se decía en el Presupuesto Participativo, uno no toma las decisiones, entonces... finalmente las toma la parte alta de la municipalidad” (Vecino T3).***

Así mismo, se habla de una manipulación por parte del municipio, en relación a las decisiones, sobre todo utilizando el argumento de que los recursos son escasos.

***“El queque ya viene cortado y las decisiones que nosotros tenemos, son distintas a las que tiene el municipio y nos dicen “esto sería más bueno hacerlo” nos imponen otra decisión y no nos dan tiempo para pensar por nosotros mismos, que es lo que nosotros queremos” (Vecina T2)***

***“Muchas veces cuando queremos tomar una decisión, nos dicen (refiriendo al municipio) eso no les corresponde, para eso no nos alcanza el dinero, no se puede” (Vecina T4)***

Los vecinos en su mayoría saben que las decisiones pasan por las autoridades municipales, quienes son los que finalmente evalúan de acuerdo a sus propios criterios qué proyectos son los que cuentan con mayor “factibilidad”. En este sentido muchos de los proyectos son modificados y reajustados en razón de los recursos disponibles y en concordancia con las pretensiones del municipio.

### **3. Intencionalidad de la implementación del Presupuesto Participativo.**

En la presente categoría, es posible establecer, desde la opinión de los actores comunales, el propósito que tuvo el municipio para implementar el Presupuesto Participativo en la comuna. Como se ha mencionado anteriormente, la desconfianza de los vecinos hacia las autoridades locales, hacia los discursos políticos y en general a las propuestas institucionales, tienen relación a que la intención de instalar nuevos proyectos de participación que solo asegurarían dividendos electorales para el municipio, en desmedro del fortalecimiento de la participación comunal.

La tendencia de las opiniones indica que existirían elementos que interfieren el libre desarrollo de la participación, generando desconfianza en la comunidad, tal como se señala a continuación.

***“Mmm...muchos de nuestros vecinos tienen desconfianza, porque cuando participamos de los diálogos ciudadanos u otra actividad de los presupuestos, siempre aparece gente que va a candidatearse, o nos pasan videos con las “maravillas de la Alcaldesa”. Pero nosotros ya no estamos para esos cuentos. (Dirigente Territorio 6).***

Así mismo, señalan que el Presupuesto Participativo es una iniciativa propia del municipio y que se instala en la comuna para promover en los vecinos la idea de una buena gestión municipal. Sin embargo, esta intención se ve intervenida desde el punto de vista electoral.

***“Este proyecto viene hechito...se ideó en el municipio y después bajó a la comunidad, entonces la gente empieza a mmm...a desconfiar. Al principio promueven la participación,***

***pero solo para mantener a las personas movilizadas y luego meterles la parte electoral” (Presidenta Organización Comunitaria Territorio 1)***

Por otra parte, existen opiniones con énfasis más críticos que señalan que la implementación del Presupuesto Participativo correspondería a una estrategia para mantener a la población silenciosa y tranquila. Lo que está lejos de ser parte de los objetivos que plantea este ejercicio de participación.

***“Yo creo que el Presupuesto Participativo se hace para mantenernos tranquilos y callados, o sea es entregarnos platas para que no hostiguemos tanto. Todos los gobiernos tienen que tratar de tranquilizar a las poblaciones, que en este caso somos nosotros, somos los que la pasamos mas mal, porque tenemos menos recursos, al final es una cuestión de poder”.*** (Delegado Territorio 3).

De acuerdo a lo manifestado por los pobladores, es posible destacar una fuerte inclinación hacia criticar la intención del municipio por desarrollar el Presupuesto Participativo. Dada la desconfianza existente hacia las autoridades municipales realizan un fuerte cuestionamiento a la forma en cómo este se implementa.

Importante es desatacar como el factor electoral transgrede los espacios de participación que se debieran generar con este proceso. Desplazando los intereses comunales en pro de los intereses electorales.

No se puede dejar de mencionar las opiniones más sentidas de los dirigentes, que aluden a sentirse utilizados. Anulándose la posibilidad de hacer suyos el proceso de participación.

Finalmente, existe un número minoritario de dirigentes sociales que manifiestan creer que la intención del municipio es la de promover la participación e incentivar la toma de decisiones respecto de los dineros disponibles para ello. No obstante, las opiniones referidas en los Focus Group, tienen un énfasis que se enmarca en la desconfianza respecto de la intención que tendría el municipio, para implementar el Presupuesto Participativo en la comuna de Cerro Navia.

#### **4. Valoración del Presupuesto Participativo**

Los vecinos y vecinas participantes han manifestado de acuerdo a sus propias valoraciones, los aspectos positivos y negativos recogidos desde el ejercicio, realizando un juicio respecto del funcionamiento del proceso de Presupuesto Participativo.

##### **4.1.-Características Positivas.**

De acuerdo a lo manifestado por los vecinos, es posible desatacar algunas opiniones que tienden a valorar de manera positiva lo que sea logrado con la instalación del Presupuesto Participativo.

En primera instancia surgen opiniones que valoran aquellos resultados más concretos, llevados a cabo durante la ejecución del Presupuesto Participativo.

***“Se logran cosas concretas para la comunidad, se han hecho buenos proyectos. Se ha arreglado la comuna, las calles, los arboles, vale la pena.” (Vecinas T1y T8).***

Otros han visto en el Presupuesto Participativo, la posibilidad de conocer no solo sus necesidades sino también la de sus vecinos

***“Hemos aprendido a conocer los problemas que hay dentro del territorio y del resto de la comuna, valoramos mas lo que tenemos” (Vecina T1).***

Otros indican que el Presupuesto Participativo ha permitido que pese a la desarticulación existente, los vecinos se conozcan y se unan para trabajar de manera colectiva en la búsqueda de la solución a sus problemas.

***“Pese a la desunión y desarticulación entre los territorios el Presupuesto Participativo nos une cada vez más” (Vecina T6)***

***“La convivencia con las personas, uno conoce a la gente, se hace más entretenido” (Vecino T1)***

Junto a lo anterior, manifiestan que el Presupuesto Participativo ha permitido la incorporación de grupos representativos que en otras instancias no se habían integrado

***“Cuando comenzó este proyecto dieron la posibilidad de integrarse desde los niños hasta la tercera edad” (Vecina T1)***

Por otra parte los vecinos mencionan que el Presupuesto Participativo les ha dado la posibilidad de que las organizaciones puedan desarrollar sus proyectos, donde han surgido ideas nuevas y positivas para la comuna.

***“Mediante los presupuestos participativos las organizaciones logran desarrollar sus proyectos” (Vecino T3).***

***“Aparecen ideas nuevas, ideas que pueden ser positivas para el territorio.” (Vecino T4).***

También se hace mención a la posibilidad de que las organizaciones puedan participar y entregar sus opiniones.

***“Lo positivo es que cada organización y cada persona de la comuna puede participar dando nuestra opinión” (Vecina T8).***

#### 4.2.- Características Negativas.

Los vecinos realizan una evaluación de aquellos aspectos que han influido negativamente en el desarrollo del Presupuesto Participativo, afectando la participación, las confianzas adquiridas y la incorporación de nuevos actores a este ejercicio.

Principalmente los vecinos detectan dificultades en la metodología de implementación del Presupuesto Participativo, en primera instancia se menciona la duración del cargo del concejero que no permite hacer un seguimiento serio a los recursos que sean invertido y destinado a través de los proyectos elegidos.

***“Lo malo es cuando quedan cosas pendientes para el otro año, si yo soy consejera tengo que saber cómo y en qué se gasta el dinero, ya que muchos de los consejeros cambian año a año, y a uno le quedan dudas” (Vecina T2).***

Continuando con las falencias que presenta la metodología, se mencionan los constantes cambios que se han realizado, sin la participación de la comunidad.

***“Lo negativo es la forma unilateral que el municipio hace las modificaciones de la metodología de los presupuestos participativos, debería haber una coordinación entre el***

***municipio y los dirigentes sociales para decidir cuáles son los cambios más necesarios.” (Vecino T4).***

Reafirmando la idea anterior, las constantes modificaciones al Presupuesto Participativo han generado confusión y desconfianza en los vecinos.

***“Es cierto, se modifica demasiado, de repente igual es como que a uno le ven la cara, pero a pesar de todo igual uno sigue participando. Yo creo que las modificaciones vienen de más arriba, y es fome porque uno se decepciona del sistema, provoca debilidad frente a los presupuestos.” (Vecina T3).***

Otra gran debilidad, es la que ha presentado la distribución de los recursos del Presupuesto Participativo a la comunidad.

***“Hay mala organización de las platas, solo algunos grupos ganan los proyectos” (Vecino T2).***

Correspondiendo al mismo tiempo, a falencias metodológicas, puesto que los procedimientos de distribución no han sido los más adecuados. Favoreciéndose aquellos grupos más numerosos, pues la jornada de votación se realiza con vecinos que no necesariamente participaron de todo el proceso de discusión.

***“Otra situación negativa es que venga Pedro, Juan y Diego que nunca participó y tenga voto y opinión para decidir sobre los proyectos” (Vecina T3)***

Siguiendo el análisis respecto a los recursos, se menciona como una debilidad importante del proceso, la falta de fiscalización y seguimiento a los recursos entregados a los vecinos.

***“Falta fiscalización, es decir cuando dicen que existen dos millones para esto, debemos saber, en que se gastaron, en que se invirtieron, yo creo los consejeros deben saber que es lo que pasó, ya que el proceso se termina abruptamente, y se le da auge al proceso nuevo.”*** (Vecina T4).

También reconocen que los recursos destinados al Presupuesto Participativo son escasos y no cubren todas las necesidades planteadas por los vecinos.

***“Lo malo es que los recursos son muy escasos, es poca la plata que hay, podrían hacer más cosas con más plata”*** (Vecino T2).

La información que recibe la comunidad, también es cuestionada por los vecinos pues indican que es insuficiente.

***“Existe falta de información hacia la comunidad”*** (Vecina T5, T3, T7 y T8).

Se hace mención de la escasa participación de los vecinos, lo que ha complejizado la instalación efectiva de este ejercicio en la comuna.

***“Hay poca participación, poca asistencia a las mesas territoriales, la gente parte con hartas ganas de trabajar, pero se desmotivan y poco a poco dejan de asistir”*** (Vecina T1 y T3).

Los pobladores además de los argumentos anteriores, creen que el individualismo de los vecinos ha afectado en la participación de la comuna.

***“La gente no se interesa en los presupuestos participativos, porque no hay metas comunes, porque solo se piensa en el interés personal.” (Vecina T5).***

Otro obstaculizador que identifican los vecinos, tiene relación con los procedimientos que el municipio dispone para llevar a cabo esta metodología, dejando en evidencia la disociación entre adoptar nuevas metodologías y mantener las viejas prácticas.

***“Mucha burocracia, demasiados papeles, hay frustración porque los proyectos se demoran y algunos no resultan” (Vecina T5).***

Lo más preocupante para este estudio, es lo mencionado por los vecinos que dice relación con el proceso de toma de decisiones, en donde identifican claramente procedimientos que el municipio ha puesto en práctica, desplazando completamente a la comunidad de las decisiones finales.

***“Lo malo es que hacemos un trabajo todo un año, los representantes y la territorial y después se cambian las cosas entre cuatro paredes” (Vecina T3).***

***“Finalmente se hace lo que el municipio quiere.” (Vecino T1).***

Respecto a la ejecución de los proyectos, los vecinos manifiestan no sentirse parte. Pues, el municipio determina arbitrariamente los procedimientos sin

incluir en las propuestas, a los vecinos como recursos humanos eficientes para dar cumplimiento a los proyectos.

***“Para ejecutar los proyectos del Presupuesto Participativo, es el municipio el que pone la empresa, y eso no debería hacerse, no se utilizan los recursos de la propia comunidad, no nos dejan auto- gestionarnos, no dejan que la gente busque una empresa que realmente nos acomode, para sacar más provecho” (Vecina T2).***

#### 4.3 Importancia del Presupuesto Participativo para la Comunidad.

A pesar de las numerosas falencias que presenta el Presupuesto Participativo, los vecinos creen que este ejercicio puede traer numerosos beneficios principalmente en la organización comunitaria.

***“Yo creo que el Presupuesto Participativo le otorga a la comunidad la posibilidad de organizarse, conocerse, y de participar en conjunto, porque pese a como se reparta el presupuesto, por último les permite que las organizaciones se junten en una instancia, generen conciencia de ahí en adelante y crecer como comunidad”.*** (Vecino T3, T5, T1).

Claramente existe una demanda importante por parte de la comunidad, respecto a fortalecer los espacios comunes, de relacionarse y participar en conciencia, independiente de si es el programa de presupuestos participativo u otro, lo importante para ellos es fortalecer las redes comunales y participar activamente en todas aquellas instancias en las que puedan realizar aportes para mejorar sus condiciones de vida. El Presupuesto Participativo ha llegado a la comuna y se ha presentado como una oportunidad de desarrollo comunal, de

generar continuos aprendizajes y experiencias que van enriqueciendo no solo a los vecinos sino a la comuna en su conjunto.

## **5. Efectos del Presupuesto Participativo**

Es importante tener en cuenta cómo el Presupuesto Participativo ha impactado a los habitantes de la comuna, principalmente a nivel de las experiencias que estos han adquirido al participar de dicha instancia.

### **5.1 Experiencias al Participar en el Presupuesto Participativo.**

La mayor parte de los vecinos identifica que los principales efectos del Presupuesto Participativo se reconocen en sus experiencias, exponen sus experiencias de participar en el Presupuesto Participativo, valorándolas de manera positiva, destacando fundamentalmente la recuperación de las relaciones inter - vecinales, que hace mucho tiempo estaban desarticuladas, destacan los aprendizajes adquiridos relacionándolos con los vínculos que se han formado entre los vecinos organizados y no organizados, permitiendo proyectarse en un trabajo continuo y permanente en el tiempo.

***“Tienes la posibilidad de participar e integrarte, conocer más gente. Cada día que tu estas en una reunión aprendes algo nuevo” (Vecina T6 y T4).***

Se destaca que el proceso ha permitido generar diversos aprendizajes, los que han enriquecido las relaciones locales, despojándose de sesgos que comúnmente es posible observar en las comunidades.

***“El haber conocido gente muy valiosa, en primer lugar los jóvenes...porque yo no sabía que ellos existían cómo***

***organización y lo que hacen. Se abre otra expectativa, que no todos los jóvenes están parados en las esquinas, consumiendo droga o tomando o molestando, sino que hay otro tipo de jóvenes que están trabajando por sacar su sector, o su comuna o a la comunidad adelante. Ver que hay adultos mayores que apenas caminan y que quieren ser escuchados, y que están y que se sienten útiles participando en estos espacios de participación” (Vecina T8).***

Reafirmando la opinión anterior, es posible observar que durante este proceso los vecinos han desarrollado habilidades sociales como la empatía, asumiendo una mirada colectiva e integradora de sus necesidades.

***“Aprendimos a conocer a más personas, los presupuestos participativos, dan la posibilidad de interrelacionarse entre sí. Y ver que existen más organizaciones y que están haciendo algo, a veces uno cree ser el centro de todo y no es así, hay más gente que está trabajando y luchando por lo mismo”. (Vecinos T3).***

Respecto a los beneficios que el Presupuesto Participativo ha traído para los vecinos de la comuna de Cerro Navia, se puede destacar la posibilidad de sentirse valorados y escuchados.

***“Yo creo que al parecer, se tomo en cuenta mi opinión y sentí que mi opinión no era solo personal sino también era de parte de todos y aprendí a compartir con demás personas, nos sentimos escuchados y valorados”. (Vecinos T5 y T4)***

En este sentido cobra relevancia la opinión entregada por vecinos de los distintos territorios, considerando el contexto actual de las localidades, en donde los municipios adquieren protagonismo al ser los principales diseñadores y ejecutores de las iniciativas locales. Con el Presupuesto Participativo los vecinos sienten que ese espacio se está recuperando, ya que se han generado altas expectativas.

***“Muy buena experiencia, se ha aprendido nuevos conocimientos, se conoce gente nueva y nuevas organizaciones. Se aprende, aunque hay problemas, los logros de la lucha son importantes”.*** (Vecino T7).

Existe otra mirada de los vecinos, que a pesar de su participación e involucramiento han detectado que las promesas y expectativas no han sido cumplidas, el nivel de frustración es alto al asumir que finalmente las decisiones más relevantes son tomadas por las autoridades municipales, entendiéndose, como los concejales de la comuna.

***“Lo malo es que no respetan las decisiones de la gente, nos llaman a participar pero finalmente son los concejales los que deciden”*** (Vecina T5).

A pesar de todas las dificultades, la gran mayoría de los vecinos rescata a esta experiencia de manera positiva y favorable para desarrollar espacios de participación. Sin embargo, indican que esta debe desarrollarse y conducirse desde el municipio de manera transparente y ordenada.

***“Ha sido una buena experiencia y es absolutamente recomendable para otras comunas, pero hay que seguir***

***luchando para mejorarlo, sobre todo la muni debe ordenarse y aclarar quién verdaderamente decidirá” (Vecinos T8).***

Claramente la experiencia de ser parte de un ejercicio que ha servido como modelo a otras comunas, ha seducido a los vecinos. Su aplicación ha tenido efectos, permitiendo que estos valoren la importancia de reunirse y conocerse. Pero al mismo tiempo ha quedado al descubierto el vacío de muchos, al levantar con este ejercicio altas expectativas en la comunidad y por ende altos niveles de desconfianza y frustración, tras constatar que este ejercicio nada más posibilita una participación consultiva, con un proceso decisional que dista mucho de ser lo que en un principio se les planteó.

## **CAPÍTULO VII**

### **LA MIRADA DESDE EL MUNICIPIO**

En el siguiente capítulo, se analizará el levantamiento de información, obtenida mediante la aplicación de entrevistas a autoridades y funcionarios municipales de la comuna de Cerro Navia.

Según los objetivos planteados para este estudio, resulta de vital importancia establecer el nivel de conocimiento que tienen las autoridades municipales, respecto del concepto de Presupuesto Participativo. Ya que ellos asumen la mayor parte de la responsabilidad política y administrativa del municipio.

#### **1. Conocimiento**

Un conocimiento pleno acerca del concepto de Presupuesto Participativo, es la base para lograr que la implementación de este proceso tenga un impacto real tanto en la institución como en la comunidad. La comprensión del concepto implica, aceptar la diversidad de ideas, incorporando los aportes de cada actor involucrado, y a la vez unificar criterios que posibiliten la construcción de un proceso abierto, dinámico, reflexivo y con una mirada en común. (Frances, op cit)

##### **1.1.- Concepto de Presupuesto Participativo**

La idea de implementar el Presupuesto Participativo surge de la institución, por tanto, hay una doble responsabilidad, tanto en incorporar el concepto al lenguaje cotidiano de los quehaceres municipales, como de entregarlo a la comunidad, para que esta logre involucrarse activamente en su implementación.

Todos los actores municipales, deben conocer el concepto, es decir, manejar aspectos teóricos, técnicos y metodológicos, de acuerdo al rol que desempeñan en la institución. Desde las autoridades municipales, el equipo técnico, los encargados territoriales, hasta los funcionarios administrativos y auxiliares.

Es fundamental que la incorporación del concepto de Presupuesto Participativo al municipio, tenga coherencia entre el concepto construido por la institución y lo que plantea la definición teórica.

En este sentido las autoridades municipales, entendidas como la Alcaldesa y Concejales, definen al Presupuesto Participativo como:

***“Una herramienta...una de las herramientas de los procesos de participación, es una herramienta de decisión en un proceso de participación”. (Alcaldesa)***

La autoridad máxima del municipio, manifiesta que el Presupuesto Participativo es una herramienta que forma parte de los variados procesos de participación que pueden ser implementados a nivel comunal. La principal característica de esta herramienta, es la incorporación de la comunidad al proceso de toma de decisiones, como un aspecto fundamental dentro de su funcionamiento.

Sin embargo, en la totalidad de la opinión de los concejales no se observa referencia a la toma de decisiones, se plantean elementos relacionados a la participación de la comunidad en la adjudicación de dineros municipales, a fin de destinarlos al desarrollo comunal y a las necesidades que la misma comunidad identifica, es decir, se relaciona al concepto con las instancias denominadas fondos concursables, o adjudicación de proyectos que fueron desarrolladas con anterioridad en la comuna.

***“El Presupuesto Participativo persigue que la comunidad se haga parte o participe en la adjudicación de algunas platas que deben invertirse para el desarrollo comunal, a través de decir cuáles son sus prioridades, las de su barrio, como por ejemplo, iluminar la calle, arreglar la plaza, pavimentación, seguridad ciudadana y eso concordarlo con las inversiones que se hagan desde el municipio”. (Concejal A. Márquez).***

Así mismo, otro de los concejales manifiesta que:

***“El Presupuesto Participativo es un monto de dinero, que se distribuye dentro de las organizaciones. De tal manera, que ellos participen y determinen ciertas cantidades de dinero, a través de proyectos para eventos o situaciones que ameriten necesidades o carencias... (Concejal R. Solano).***

Otros, asocian al Presupuesto Participativo con la comunidad y sus necesidades

***“El Presupuesto Participativo tiene que ver con la comunidad, es donde la comunidad participa, y ve sus necesidades...”***  
**(Concejal I. Matus)**

Otro de los concejales entiende al Presupuesto Participativo como:

***“Un ejercicio teórico –práctico, que logra vincular las opiniones y las necesidades más sentidas de la población. Con el fin de que puedan expresarse y opinar en torno a parte del presupuesto, para definir qué es lo que se va hacer en definitiva con la plata”. (Concejal M. Tamayo).***

La mayor parte de los concejales, no identifican los principales elementos o características propias del concepto. La mayoría de ellos desconocen desde hace cuanto se desarrolla en la comuna, manifestando por ejemplo, que este lleva *“un año siete meses”* de ejecución, otro refiere *“no tengo claro hace cuanto se desarrolla, pero sé que es nuevo”*, otro indica *“Hace seis años que se desarrolla, aquí en la comuna”*, en circunstancias que a la fecha de la entrevista el Presupuesto Participativo llevaba al menos cuatro años de funcionamiento.

Por su parte, los encargados territoriales, mencionados anteriormente, son aquellos funcionarios definidos como sujetos facilitadores de la interrelación municipio- comunidad, dependen de la dirección de desarrollo comunitario y ejercen sus labores en la oficina de organizaciones comunitarias cumpliendo un rol protagónico en el desarrollo de los presupuestos participativos.

Respecto del conocimiento sobre el concepto, los encargados territoriales identifican los siguientes elementos:

***“...Es una herramienta de trabajo con la comunidad y el municipio...”*** (Territorial 2)

***“...Es un instrumento que legitima a los vecinos en todo ámbito...”*** (Territorial 3)

***“...Es la toma de decisiones a nivel local en diferentes ámbitos...”*** (Territorial 4)

***“...Es una instancia donde la comunidad resuelve una cantidad de recursos en base a sus necesidades prioritarias...”***  
(Territorial 8)

***“El Presupuesto Participativo es una instancia de participación ciudadana, en donde la comunidad decide una parte mínima del presupuesto municipal, adquiriendo protagonismo a través de las decisiones. Se desarrolla hace cuatro años”. (Territorial 7).***

De acuerdo a lo planteado por los encargados territoriales, se aprecia la identificación de la mayor parte de los rasgos teóricos del Presupuesto Participativo. Desatacándose elementos como, el trabajo comunidad-municipio, la toma de decisiones, la legitimación de la comunidad, la participación de la comunidad y la distribución de los recursos municipales. (Pagliai, op cit).

Por otra parte, para fines de este estudio, los funcionarios municipales, son entendidos, como aquellos encargados de áreas o departamentos de la municipalidad de Cerro Navia, involucrados en el Presupuesto Participativo desde diferentes ámbitos, realizando aportes técnicos y metodológicos en el desarrollo de su implementación.

Desde la visión institucional, los funcionarios municipales definen el concepto de Presupuesto Participativo, marcado principalmente por dos tendencias.

En la primera, se puede observar al concepto como una metodología que busca la participación de la comunidad en la toma de decisiones, respecto de una parte del presupuesto municipal. Junto a esto, se incorpora al concepto la capacidad de reflexión y toma de conciencia en la identificación de las necesidades, carencias, problemáticas de la comunidad. Permitiendo que este proceso, logre generar instancias de desarrollo comunitario de carácter vinculante, empoderador y democrático.

Tal y como se señala en las siguientes opiniones:

***“Es una herramienta de participación, es un medio no un fin, por lo tanto es un proceso que busca que las personas se***

***empoderen y que tomen decisiones responsables”.*** (Directora de Salud)

***“Instancia de participación, en donde el municipio pone a disposición de la comunidad recursos. Proceso de toma de conciencia de la comunidad, en la incorporación de la toma de decisiones, se realiza hace cuatro años”*** (Encargado Educación).

Los encargados de las áreas salud y educación coinciden en que el concepto de Presupuesto Participativo, se sustenta no solo en la participación de la comunidad, sino en la toma de conciencia y posterior empoderamiento, todo esto bajo un elemento fundamental, que corresponde a la toma de decisiones.

En la segunda tendencia analizada, es posible establecer una comprensión del concepto desde una mirada consultiva, es decir, conciben al Presupuesto Participativo como un instrumento de consulta a la comunidad, en donde esta puede dar su opinión respecto de una consulta predefinida por el municipio.

A este respecto, funcionarios municipales dan énfasis a un enfoque consultivo del concepto de Presupuesto Participativo.

***“Es la instancia de consulta a la comunidad respecto de los recursos de la municipalidad, es realizado hace cuatro años”***  
(Encargado Omil)

***“Es una instancia donde la comunidad opina, sobre un diagnóstico previo, realizado por el municipio”*** (Encargado Org. Comunitarias)

Si bien, reconocen que es una instancia de participación, no permiten en su análisis, la actuación de la comunidad como un sujeto protagonista, capaz de dar solución a sus problemáticas. Se desprende que este tipo de conceptualización tiende a instrumentalizar un proceso de características dinámicas y flexibles, convirtiéndolo en un proceso rígido que obstaculiza la toma de decisiones transparente y reflexiva. (Serrano, op cit)

Según el marco teórico, en este nivel se desarrollaría un tipo de participación consultiva, la cual se plantea, como “*espacios de conversación, consulta y opinión, sobre temas a los que convoca la autoridad*”. (Mujica, op cit). Fijando su quehacer en el cumplimiento de los objetivos predefinidos por la administración pública.

A modo de conclusión es posible afirmar que existe gran variedad en la forma de comprender y conceptualizar al Presupuesto Participativo. No existe una definición homogénea que represente en su totalidad el criterio con el cual el municipio desarrolla esta metodología.

De acuerdo a las opiniones otorgadas, se puede decir, que la mirada de la Alcaldesa incorpora en el concepto, la toma de decisiones y la participación de la comunidad, como elementos fundamentales de este proceso.

Por otra parte, en la visión planteada por los concejales, existe una aproximación básica al concepto, donde se reconoce la existencia de opinión y expresión de la comunidad frente a sus necesidades, así mismo, que este ejercicio permite priorizarlas y discutir las. Sin embargo, reconocen que la decisión no pasa por la comunidad. No se incorpora una visión política que destaque el aporte que realiza el Presupuesto Participativo al desarrollo de la democracia en la comuna como se indica a continuación:

*“Es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir al respecto del presupuesto y las políticas públicas” (Manual de Presupuesto Participativo, Sao Paulo s/a).*

Tampoco se hace referencia a aquellas características positivas de esta metodología; en la que podemos encontrar; la participación de la ciudadanía, el ejercicio real de sus derechos y obligaciones; la democratización de la gestión pública; el combate de la exclusión social, el fomento de la distribución justa y equitativa de los recursos; la transparencia administrativa, el fortalecimiento de la eficiencia y eficacia en la administración pública, entre otras.

Logran identificar a la comunidad, como parte de este proceso. Sin embargo, la visualizan como aquella que define sus necesidades, por medio de la opinión. Dejan de manifiesto una connotación consultiva, para un ejercicio que plantea como base, la toma de decisiones por parte de la comunidad.

En el caso de los encargados territoriales, es posible concluir que todos cuentan con un conocimiento integral del concepto, existiendo una complementariedad de elementos que configuran un concepto cercano a las bases teóricas y a la idea central de la implementación de este ejercicio en la comuna de Cerro Navia.

Por otro lado, en los funcionarios municipales se observan dos miradas frente al concepto, una que muestra mayor conocimiento respecto al tema, ajustándose en gran medida a lo planteado en el marco teórico, encontrándose varios elementos que le dan veracidad y consistencia al discurso que los funcionarios manifiestan. Lo que en alguna medida asegura que la aplicación de esta herramienta de participación, tenga coherencia no solo con el concepto, sino que también con los objetivos, principios, y con la metodología a desarrollar.

## 1.2.- Etapas del Presupuesto Participativo

Durante la presente investigación se ha constatado que las etapas de implementación del Presupuesto Participativo han variado, de acuerdo a numerosos obstaculizadores que se han presentado en el desarrollo de este proceso.

Para efectos del presente estudio, centraremos el análisis en cuyas etapas fueron parte del funcionamiento del Presupuesto Participativo, cuando este alcanzó su mayor apogeo en la comuna de Cerro Navia. Es decir, cuando este fue utilizado como modelo para otras comunas. (Año 2006)

***“Las etapas han ido variando en función de los aprendizajes, no hay etapas que se hayan repetido todos los años” (Alcaldesa).***

***“Han habido cambios en la metodología, por lo tanto las etapas han variado con los años” (Encargado Omil)***

Se hace mención a la planificación de los recursos municipales, como una etapa previa, que permite establecer el presupuesto que quedará a disposición de la decisión comunal. Para ello, los montos de la ejecución del Presupuesto Participativo, son decididos por la Alcaldesa, el Consejo Municipal y el equipo de la Dirección de Desarrollo Comunitario, teniendo en cuenta la disponibilidad de los recursos existentes y utilizables para la inversión social.

***“Bueno, primero tiene que ver con dejar recursos en el presupuesto para que efectivamente la gente pueda tomar decisión”. (Alcaldesa)***

Los recursos dispuestos para la realización del Presupuesto Participativo, provienen de los gastos del municipio destinados a la inversión.

*“En el caso de la comuna de Cerro Navia este corresponde a \$300.000.000 millones de pesos, equivalentes al 3,08% del presupuesto total del municipio”.* (Pagliai, y Montecinos, op cit).

Posterior a la designación de los recursos, existe otra etapa previa, que no todos los entrevistados identifican, en donde el Presupuesto Participativo es incorporado al lenguaje municipal, incluyendo la designación de funciones a los actores municipales.

***“Hay etapas previas como la distribución de tareas, la implementación en el municipio”*** (territorial 4)

***“Las etapas parten con el diseño del proceso, se diseña con la DIDECO, las direcciones de la municipalidad, y la alcaldesa.”***  
**(Encargada Infancia).**

Una de las etapas iniciales es aquella etapa que refiere a la realización de una consulta a la comunidad, a cargo de los propios funcionarios municipales. Con el fin de obtener un diagnóstico respecto de la opinión que tienen y sobre cuáles son sus principales necesidades. En esta consulta la comunidad vota por las opciones que el municipio presenta.

***“Hicimos un diagnóstico inicial... una encuesta que se aplicó en toda la comuna... O sea, tienes un importante insumo con respecto a cuál es la opinión, en relación a los principales problemas de la comuna”.*** (Alcaldesa)

Para la autoridad máxima del municipio, la encuesta es un elemento fundamental para dar inicio a esta metodología. Esta encuesta incorpora las problemáticas diagnosticadas en el plan de desarrollo comunal.

***“Se aplica una encuesta o sondeo a la comunidad, en donde se ponen distintos temas o por lo general las áreas temáticas y ellos tienen que ir definiendo que áreas son las que deberían ser tratadas en el Presupuesto Participativo”.*** (Encargado Fomento productivo).

El diagnóstico mencionado, responde a una consulta de opinión. Un nivel mínimo de participación en donde la comunidad realiza una selección de las necesidades propuestas por el municipio, generando un piso para una posterior discusión por territorio. Cabe destacar que la elección y posterior discusión de las problemáticas se realiza en base a lo que el municipio ha definido y no por un diagnóstico realizado por la propia comunidad.

Respecto de la etapa de información y difusión del Presupuesto Participativo, se plantea lo siguiente:

***“Existe una etapa en donde se convoca a la comunidad y se les da información.*** (Concejal Isabel Matus)

***“En la etapa de difusión, participa la alcaldesa y se da una cuenta pública y se entregan resultados del sondeo que se realizó previamente”.*** (Territorial 3).

En la presente etapa como se ha mencionado anteriormente, se realiza difusión del Presupuesto Participativo, con el fin de darlo a conocer y sensibilizar a la población. Es convocada un gran número de personas, utilizando diversos

medios. Cabe destacar que es una etapa que da paso a la conversación con la comunidad, es decir, a la realización de los denominados “diálogos ciudadanos”.

La siguiente etapa corresponde a los diálogos ciudadanos, que son definidos por la propuesta metodológica de la comuna de Cerro Navia como:

*“Espacios de participación ciudadana permanente, integrada por equipo municipal multidisciplinario, encargados territoriales, organizaciones funcionales, dirigentes comunitarios y vecinos.”*  
(Zorrilla, op cit )

Así mismo, los funcionarios plantean los siguientes elementos:

***“Los diálogos ciudadanos se realizan en los territorios y es donde los vecinos hacen un diagnóstico de sus propias necesidades”*** (Alcaldesa)

***“Los diálogos ciudadanos, es donde se realiza la elección de delegados”.*** (Encargado Salud)

***“Es un espacio de conversación en donde la gente se puede organizar de mejor manera y en conjunto se buscan soluciones. Después por cada comisión se eligen delegados que representan a la comunidad”*** (Territorial 3)

Los diálogos ciudadanos son espacios de conversación y discusión comunal, se realizan en todas las unidades vecinales. Surge la figura del delegado, que es un vecino participante del Presupuesto Participativo, electo democráticamente, por la comunidad. Su rol principal, es el de representar los intereses de su

territorio, con una mirada colectiva, durante el proceso de priorización de necesidades y en la elaboración de las ideas de los futuros proyectos a decidir.

No se puede dejar de mencionar, que los diálogos ciudadanos son instancias de entrega de información del Presupuesto Participativo. Sin embargo la información que allí se entrega no es exclusiva del Presupuesto Participativo, dado que se da bajo un contexto de cuenta pública, en donde se informan aspectos generales del funcionamiento municipal, alterando la dinámica de los participantes, sobre todo en años electorarios.

Los actores institucionales mencionan una siguiente etapa llamada “mesas territoriales” definidas como espacios de diálogo, reflexión y opinión, desarrolladas en cada territorio.

***“Las mesas territoriales, son un espacio de discusión más reducido. Estas mesas tienen dos etapas, la primera es de conocimiento, tomar conciencia, recuperar las confianzas y en la segunda se abordan las iniciativas que surgieron de los diálogos”. (Territorial 3)***

***“Las mesas territoriales en donde se devuelve a los delegados toda la información de las iniciativas que salieron de los diálogos ciudadanos” (Territorial 8)***

***“En estas mesas surgen las propuestas y se inicia el diseño de los proyectos” (Fomento Productivo)***

El funcionamiento de las mesas territoriales está dado para la discusión y elaboración de propuestas de inversión territorial. (I Municipalidad Cerro Navia, 2006). Según las opiniones analizadas, se puede desatacar que la mayoría de

los actores institucionales identifican a las mesas territoriales, otorgándoles una connotación positiva que enriquece el diálogo entre el municipio y la comunidad, de una forma más cercana y que pretende fortalecer los vínculos necesarios para llevar a cabo el proceso.

Posteriormente a las mesas territoriales, se realiza una jornada de capacitación dirigida a los delegados electos. Si bien no fue desatacada por los entrevistados, para efectos del presente estudio, será considerada como parte de las etapas, pues se encuentra mencionada en el flujo de Presupuesto Participativo desarrollado por la comuna de Cerro Navia. Es importante mencionar que dicho flujo establece las etapas del proceso.

La figura del delegado es fortalecida a través de esta jornada de capacitación masiva, la que permite aprender a formular proyectos y entrega los insumos básicos para enfrentar el proceso.

*“La jornada de capacitación está dirigida a los delegados electos en dichos diálogos, es una instancia de aprendizaje cuyo objetivo es entregar las herramientas técnicas, necesarias para enfrentar el proceso de toma de decisiones” (Zorrilla, op cit).*

La siguiente etapa corresponde a los denominados Encuentros Temáticos, definidos como:

*“Una instancia de reflexión, discusión y capacitación en torno a los temas planteados por las aéreas definidas anteriormente por el municipio. Estos encuentros están a cargo de las distintas direcciones municipales (...). El objetivo principal de estos encuentros es permitir que el conjunto de delegados adquiera las*

*competencias básicas necesarias para mirar al conjunto de necesidades comunales y proponer alternativas de solución mediante proyectos financiados por el Presupuesto Participativo”.*

(Ibid: 2)

Respecto de la etapa de los encuentros temáticos, los actores institucionales identifican a esta etapa como una instancia de discusión y reflexión de las problemáticas de la comuna, para luego construir ideas que permitan darles solución a través de los futuros proyectos a implementar. Cabe desatacar que las áreas temáticas están predefinidas en el PLADECO, por tanto la discusión se concentra dentro de estos parámetros.

***“Son temas que acompañan al proceso de presupuestos, donde las personas tienen la posibilidad de pensar los problemas, las alternativas de solución y cómo invertirían los trescientos millones” (Alcaldesa).***

***“Se realizan los encuentros temáticos en donde se trabajaban las áreas definidas por el PLADECO” (Encargado Omil).***

En la siguiente etapa, se realiza una jornada de cierre llamada encuentro comunal en donde se lleva a cabo la votación de los proyectos a ejecutar. Se identifican diversas denominaciones para esta etapa, como por ejemplo: “encuentro comunal”, “jornada de cierre” y “votación comunal”

***“La otra etapa es la votación en donde la gente elige lo que quiere” (Concejala Isabel Matus).***

***“Finalmente se hace el encuentro comunal con los vecinos en donde se realiza la votación final”. (Territorial 2)***

***“Luego la jornada final de los presupuestos participativos, donde se votan los proyectos”. (Territorial 8)***

Junto a lo anterior, los entrevistados mencionan que es en esta etapa, donde se eligen los concejeros del Presupuesto Participativo. Quienes son vecinos representantes de la comunidad los que anteriormente cumplieron el rol de delegados. Entre sus principales funciones se destaca:

- Deliberar respecto a la asignación de recursos de inversión atendiendo a las prioridades y demandas señaladas por la comunidad.
- Realizar la defensa de las propuestas planteadas por la comunidad ante el Consejo Municipal (Organismo decisor). Además tienen la facultad de reunirse para discutir sobre los temas propuestos, diseñar los proyectos, consensuando las necesidades de todos los territorios. (Zorrilla, op cit).

***“En el encuentro final se eligen consejeros, reduciendo el número de representantes de la comunidad. Se establecen criterios, durando en su ejercicio un año y acompañan el proceso de ejecución de los proyectos”. (Encargado Omil)***

***“En la etapa última y final, se eligen los consejeros de las distintas áreas y de los distintos territorios”. (Encargado Cedep)***

Los entrevistados mencionan una última etapa en donde se realiza una presentación de las propuestas elegidas en la etapa anterior, al concejo municipal, que es el organismo que evalúa la viabilidad de las propuestas.

***“Es cuando los concejales evalúan el tema de las platas”. (Concejal Isabel Matus).***

***“Cuando las propuestas llegan al concejo, se hace un estudio y un ordenamiento del tema”.*** (Concejal A. Márquez).

Existen concejales que manifiestan no conocer las etapas de implementación, sin entregar ningún indicio de cuáles podrían ser.

***“No conozco las etapas”*** (Concejal René Solano), (Concejal Magali Acevedo) y (Concejal Emilio Corvalán).

A modo de conclusión, en el caso de los concejales, queda demostrado que existe un desconocimiento parcial y en algunos casos total, de una fase importante en la aplicación de los presupuestos participativos, las denominadas anteriormente; etapas de implementación. Dichas etapas requieren de un involucramiento integral por parte de todos los actores, por lo que el desconocimiento de alguno de ellos, puede provocar efectos negativos en el resultado del Presupuesto Participativo, descoordinación o confusión al interior del municipio, desconfianza de la comunidad hacia la autoridad municipal, entre otros.

El desconocimiento margina a la autoridad municipal de poder asumir el rol que le corresponde en la aplicación de los presupuestos participativos. Con ello, el impedimento de incorporar fielmente los intereses, el conocimiento y las experiencias de la comunidad

No obstante a lo anteriormente mencionado, es posible observar un intento por describir las etapas de implementación por parte de los funcionarios. Muchos de ellos logran identificarlas, mencionando sus principales características. Sin embargo, es posible notar la existencia de variadas formas de concebir la metodología de aplicación, es decir, diversas maneras de conceptualizar las etapas, este fenómeno puede ser explicado por los constantes cambios internos

que han afectado principalmente a los aspectos técnicos - metodológicos de este ejercicio de participación.

Entendiendo que este proceso es dinámico y nuevo para la comuna, es posible encontrar períodos en los cuales se desarrollen cambios o ajustes que están orientados a mejorar el proceso. Estos cambios debieran ser informados a la totalidad de los involucrados y en el mismo momento en que estos ocurren. Con el fin de evitar consecuencias desfavorables como, confusiones, desinformación, desorganización al interior de los equipos.

Dado lo anterior, se puede concluir que la construcción y posterior desarrollo de las etapas de implementación del Presupuesto Participativo, ha sido un proceso dificultoso, pues no existía un conocimiento acabado del tema, por parte de los actores institucionales.

### 1.3.- Canales de Información

En el municipio de Cerro Navia, se utilizan diversos canales de información para difundir las actividades relacionadas con el Presupuesto Participativo, estas instancias comunicacionales forman parte de los recursos propios de la comuna. Dentro de los principales medios de información, se destaca la radio comunal, el diario comunal, la folletería, y en general todas las acciones que realizan los funcionarios municipales con el fin de informar a la comunidad.

Se destaca el trabajo que realizan los encargados territoriales, quienes llevan la información en forma directa a la comunidad, estableciendo un puente entre la comunidad y el municipio.

Los funcionarios municipales le otorgan mayor importancia a aquellos canales de carácter vinculante, es decir, a los encuentros directos con la comunidad.

***“Bueno, todos los medios, el diario comunal, la radio, la publicidad, etc. Pero fundamentalmente los diálogos y los encuentros temáticos, yo creo que es ahí donde efectivamente tú haces mayor difusión” (Alcaldesa).***

Del mismo modo, valoran el rol que ocupan los encargados territoriales en la tarea de difundir la información de los presupuestos participativos a todos los vecinos de la comuna.

***“Existe un grupo de territoriales que trabajan directamente con la comunidad en los distintos territorios y ellos van, informan y la gente se va enterando.” (Concejal A. Márquez).***

***“Existen encargados territoriales, que dependen de la dirección de desarrollo comunitario. Este encargado viene a ser la cara visible del municipio en el territorio. Ese el conducto regular o el conducto básico”. (Encargado Obras).***

Se hace un amplio reconocimiento a los medios de comunicación masiva que la comuna de Cerro Navia tiene, estos tendrían la misión de informar a la comunidad de todo el proceso de Presupuesto Participativo.

***“Radio comunal, diario comunal, afiches, folletos, dípticos, lienzos, sondeo de opinión, reuniones y mesas barriales y el perifoneo”. (Territorial 2)***

Se identifica, la utilización de algunas etapas de implementación como canales de información directa con los vecinos.

***“Los canales de información entre otros son, los diálogos ciudadanos, las mesas territoriales y el equipo de encargados territoriales”. (Territorial 8)***

También se utilizan los medios tecnológicos de los que dispone el municipio, para realizar la difusión, convocatoria y la entrega de información en general de los presupuestos participativos.

***“En general, todos los medios de comunicación del municipio, correo electrónico, la página web, propaganda, a través de la sedes sociales”. (Encargado Omil)***

Se puede concluir que todos los actores institucionales, reconocen los medios a través de los cuales se transmite la información del Presupuesto Participativo a la comunidad.

#### 1.4.- Calidad de la Información

Según lo anteriormente mencionado, se indica la existencia de variados medios de información, que el municipio pone a disposición de la comunidad para que ésta logre utilizarla en el desarrollo del Presupuesto Participativo. De esta forma, contar con una población informada y empoderada del proceso (Frances, op cit). Para efectos del presente estudio, es importante precisar si la cantidad de canales de información que posee el municipio, se relaciona con la información que es entregada a la comunidad, es decir, si esta información es clara, oportuna y de calidad. Al respecto los funcionarios opinan lo siguiente:

Una parte minoritaria de los funcionarios municipales, refiere que la información de los presupuestos participativos llega a la comunidad en forma clara y

oportuna, a través de los medios de comunicación, como volantes y el diario comunal.

***“Si llega la información, porque llega a la casa un volante cuando tienen que participar”.*** (Concejal Isabel Matus)

***“Sí, los vecinos se informan, porque sale en el diario”.***  
(Encargado Aseo y Hornato)

Sin embargo, es posible advertir que no existe mayor profundidad en el análisis, pues no cuentan con un sistema de evaluación que permita medir la efectividad y la calidad de la información que se entrega a la comunidad.

Los funcionarios al referirse a la calidad de la información, no dan cuenta de que esta llegue en forma clara y oportuna a la comunidad. Pues utilizan un argumento básico, poco trascendente para la implicancia que tiene este ejercicio de participación en la comuna.

Asimismo, existen funcionarios que evalúan la calidad de la información, como una instancia que debiera mejorar, ya que solo en algunas oportunidades se entregaría en forma clara y oportuna, asumiendo debilidades en la planificación.

***“La información llega a la comunidad, pero hay que mejorarla, debilidad en la planificación”*** (Encargado Org. Comunitarias)

Al mismo tiempo, los entrevistados enfatizan que el proceso de entrega de información, ha evolucionado en tanto el municipio ha adquirido mayor experiencia en el desarrollo de los presupuestos participativos, es decir, responde a un proceso de madurez de todos los actores involucrados.

***“Yo creo que en un principio la información no llegaba bien, ahora estamos un poco más maduros, por parte de los territoriales tratamos de que las cosas funcionen. No tan solo depende de nosotros hay más gente involucrada”.*** (Territorial 1).

Se asume que a la comunidad le falta información y que eso es de responsabilidad, tanto del municipio, como de la comunidad. Así mismo, plantean que el mejoramiento en la entrega de la información, es un desafío que se debe asumir en conjunto, con la finalidad de incorporar a la comunidad no organizada, que es la que se encuentra menos involucrada en el proceso.

***“Todavía no llega a toda la comunidad. Llega mayormente a la comunidad organizada. Hay un porcentaje importante de la comunidad que sigue sin conocer que es el Presupuesto Participativo”*** (Territorial 7).

En las opiniones, se destaca la crítica que realizan los mismos funcionarios a cargo de la difusión y es que el municipio no incorpora las redes comunitarias como un recurso para ampliar el efecto comunicacional. Al contrario, se utilizan redes que no son adecuadas y no logran el impacto esperado.

***“La información le llega a veces a la comunidad, falta que el municipio utilice las redes que incorpore a las organizaciones sociales. Las redes que usa no son las más adecuadas”*** (Encargado Relaciones Públicas).

Finalmente, se observa una tendencia en reconocer que el trabajo del municipio es insuficiente, en relación a la entrega de información de los presupuestos participativos a la comunidad.

Por otra parte, se encuentran las opiniones que reflejan una tendencia a manifestar que la información entregada por el municipio, no llega oportunamente a la comunidad. Trayendo por consecuencia, obstaculizadores en la implementación y en la motivación de las personas a participar, dado que cuentan con escasa información, la que es de vital importancia para este proceso.

***“Lo que tú esperarías con un buen proceso de difusión, es que se integrara gente nueva a estas instancias nuevas de participación. Lo que no ocurre, ya que la gente que participa se repite año a año. Por tanto hay una falencia importante en ese sentido” (Alcaldesa).***

***“No hay consejeros nuevos... falta llegar a esas personas que no participan por diversos motivos” (Territorial 3).***

Se evidencia un problema en la incorporación de personas nuevas a la participación del Presupuesto Participativo, existiendo un anclaje de los dirigentes más antiguos. Por esta razón es trascendente que los procesos informativos tengan una amplia cobertura y logren motivar a las personas que por diversas razones no se han incorporado a los procesos de participación que se han desarrollando anteriormente.

Junto a esto, se observa que la información llega en desfase a la comunidad provocando confusión y desmotivación en los participantes.

***“No es suficiente, porque es tardía y falta motivar a la gente para que participe”. (Encargada Infancia).***

***“En los diálogos se nota que no hay buena información, la cantidad de asistencia es baja”. (Territorial 4).***

Otra dificultad que manifiestan los entrevistados, es el uso de lenguaje tecnicado, para dar a conocer a la comunidad los diversos asuntos relacionados al Presupuesto Participativo. Es necesario señalar la importancia de utilizar un lenguaje pertinente a los pobladores. Puesto que el objetivo principal del Presupuesto Participativo es involucrar a las personas en el proceso de toma de decisiones, para ello deben contar con la posibilidad de entender la complejidad de los conceptos en un lenguaje adecuado y simple, lo que no significa trabajar sobre la base de un lenguaje coloquial, manteniendo la esencia y la calidad del concepto.

***“Cuesta que llegue la información a la comunidad hay problemas de lenguaje, porque muchas veces no se entiende la información que se entrega a la comunidad”. (Territorial 2)***

Los entrevistados refieren la existencia de problemáticas internas que estarían afectando en la entrega de información a la comunidad. Se identifica la descoordinación institucional y el exceso de burocracia como dos obstaculizadores que limitan el traspaso de información en forma oportuna.

***“La información no llega claramente a la comunidad, porque hay mala comunicación interna”. (Concejal Magali Acevedo)***

***“No, por descoordinación municipal, por exceso de burocracia municipal que genera retroceso”. (Encargado Comunicaciones)***

Hay opiniones que evidencian mayor crítica hacia el proceso de entrega de información. Señalando que el Presupuesto Participativo sería un reparto de

dinero el que no incorpora el proceso informativo como un elemento transversal que permita la efectiva participación de todos los vecinos de la comuna de Cerro Navia.

***“No llega en forma clara ni oportuna, llega sesgada, despolitizada, es un ejercicio de reparto de lucas, esto mata el proceso político, no incorpora a la comunidad”.***  
**(Encargado Cedep).**

Otro menciona, que el municipio realiza múltiples acciones para difundir y convocar a la comunidad, sin un orden establecido, ni planificado generando confusión, aumento de expectativas, perdiendo la orientación, focalizándose en otras necesidades que la metodología del Presupuesto Participativo no contempla abordar.

***“Tengo la sensación de que la gente se confunde con tantas instancias que existen, Y queda en evidencia dentro de los diálogos, mucha gente ve a los presupuestos participativos como instancias para poder reclamar al municipio respecto de distintos temas y sobre esos mismos reclamos surgen iniciativas pero no se dan cuenta, es espontaneo”.*** **(Fomento Productivo).**

Sin embargo, esta situación es posible tomarla como una oportunidad para enriquecer el diálogo y para fortalecer las nuevas iniciativas de los vecinos.

Podemos concluir que existen tres tendencias en las opiniones de los funcionarios municipales. Donde la primera nos indica que la información llega a la comunidad en forma exitosa. Sin embargo, no dimensionan la totalidad del

proceso y efectúan un análisis insuficiente, que no da cuenta de lo que realmente ocurre con el traspaso de información a la comunidad.

En segunda instancia, las opiniones demuestran una postura que permite entender, que la entrega de información es parte de un aprendizaje y de un proceso que requiere el involucramiento de todos los actores. Asimismo, necesita contar con procesos de sistematización y evaluación de las experiencias anteriores, a fin de detectar posibles obstaculizadores.

Por último, se recoge una mirada más crítica, que indica la falta de organización interna, planificación y variadas problemáticas al interior del municipio, que no permiten una eficiente entrega de información.

#### 1.5.- Concepto de Participación

Para la presente investigación es fundamental establecer como conciben el concepto de participación los funcionarios municipales. Ya que el Presupuesto Participativo, como anteriormente se ha mencionado es una herramienta de participación de la población, que *“permite la participación de la ciudadanía y el ejercicio real de sus derechos y obligaciones. Esto se refiere al involucramiento de la ciudadanía en todas las fases del Presupuesto Participativo, y en todos los niveles de participación”*. (Pagliai, op cit: 9).

Una parte de los entrevistados comprende el concepto de participación, en un sentido amplio y lo visualiza como la apropiación de espacios que permiten el desarrollo individual y colectivo de las personas. Generando la capacidad de pensar, comprender, crear, hasta llegar a provocar transformaciones a nivel comunal en pro del bien común.

***“Participar es apropiarse de cierto margen que permita pensar, tener opinión, elegir, decidir”. (Encargada Infancia).***

***“Desarrollo de ideas a nivel comunal, provocando cambios reales”. (Territorial 4).***

Desde una perspectiva del desarrollo comunitario, la encargada del territorio 3, señala que la participación permite adquirir la capacidad de trascender lo cotidiano, de generar empatía frente a los problemas de otros vecinos y de lograr el mejoramiento de la calidad de vida a través del trabajo organizado.

***“Yo creo que es trabajar, crear y organizarse... ser feliz, porque cuando la gente se organiza ven los problemas de otros y se sienten acompañados en su mismo problema. Es un elemento que permite mejorar la calidad de vida”. (Territorial 3)***

Varios de los entrevistados, asocian el concepto de participación a la toma de decisiones de todas aquellas instancias relevantes para la comunidad.

***“La participación permite que la gente tenga derecho real a la toma de decisiones. Y que la gente pueda decidir para su comuna”. (Encargado Deporte).***

***“Poder decidir insertarse en la toma de decisiones” (Encargado Relaciones Públicas).***

Se entiende a la participación como la posibilidad que tiene la comunidad, de tomar decisiones en un espacio de poder, representado por el municipio.

***“Es la instancia donde la persona puede decidir y tomar decisiones en las instancias de poder”. (Territorial 2).***

Otros mencionan que previamente se debe favorecer la construcción de vínculos y confianzas para que la participación y la toma de decisiones sean efectivas.

***“La participación está ligada a la incidencia y a la toma de decisiones, pero si la gente no se incorpora no hay participación. Hay que establecer un vínculo para participar.”***  
**(Encargado Previene)**

Esta toma de decisiones permitiría el empoderamiento de la comunidad...

***“Es la capacidad que uno tiene para tomar decisiones, para tomar decisiones en distintas situaciones o circunstancias que afectan la vida. La participación es el empoderamiento de las personas a través de una toma de decisiones real”. (Fomento Productivo, Territorial 7)***

La importancia del empoderamiento radica en la capacidad de los actores sociales de reconocer la identidad como un recurso personal, colectivo, comunitario y social. Lo que permite afirmar la propia continuidad y permanencia en un proceso participativo, así como también, la de otros actores. En este sentido, el empoderamiento debe ir acompañado de una acción que permita la toma de decisiones, a fin de provocar un cambio o la transformación de su propia realidad. (Aranguren, 2004)

La autoridad máxima del municipio conceptualiza a la participación desde la posibilidad de construir en conjunto con la comunidad un espacio de toma de decisiones.

***“Es el encuentro, es la posibilidad de construir algo, de modificar la realidad que tienes por delante... que puedas generar ideas..., esa es la riqueza de la participación, porque si soy yo el referente, no involucro realmente al otro, el otro no ofrece realmente una alternativa. Tú no le das la posibilidad de decidir”.*** (Alcaldesa).

Así mismo, se menciona que la participación está contenida en la relación comunidad – municipio, entendida como la instancia en que ambos pueden colaborar compartiendo responsabilidades en la tarea de construir espacios de diálogo y discusión, que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de la comuna.

***“...La participación tiene que ver con el co-gobierno de la comunidad con la institución”.*** (Encargada Infancia)

De esta manera, para afianzar la relación de los actores comunales y municipales se destaca la importancia de que el municipio incluya la participación de la comunidad en todas las etapas correspondientes a las diversas iniciativas que este implemente.

***“El tema de la participación la entiendo, como la incorporación de la comunidad, en todas las etapas, ya sea de una iniciativa, proyecto, programa o política...”*** (Encargado Obras).

Sin embargo, no basta con que el municipio integre a la comunidad, es necesario que esta adquiera un rol protagónico, basado en procesos de aprendizajes que permitan lograr autonomía en los procesos.

**“Es el protagonismo que toman las personas, en los distintos procesos”. (Encargado Finanzas)**

Otro actor municipal hace mención al aspecto democrático de la participación, incorporando el concepto de derecho a participar y a la toma de decisiones, como un elemento básico de la participación.

***“La participación es ser ciudadano, tener derechos básicos, ser parte de. Es la toma de decisiones, en donde la participación se encuadra en un modelo democrático”.*** (Encargada Fomento Productivo)

Junto a la idea de democracia, se plantea que la participación otorga sentido de pertenencia a las personas. Y estas deben comprender que el ejercicio de la participación, lleva consigo la posibilidad de entrar en contacto con una diversidad de ideas, opiniones, las cuales deben someterse a consensos, acuerdos, a través del diálogo.

***“La participación es un signo de pertenencia donde puedo dar mi opinión. A la vez es subordinación a consensos, cuando hay mayoría. Es fundamental entender y aceptar la idea de que la participación es parte de la democracia.”*** (Encargado Educación)

Así mismo, se visualiza a la participación como un bien común, al cual todos pueden acceder. La participación lleva consigo un proceso de toma de

conciencia respecto de las problemáticas y de las capacidades que cada uno tiene, para enfrentarlas y superarlas.

***“La participación es de todos. La participación es importante porque todos tomamos conciencia de los problemas que tenemos. “Eso busca la participación, tomar conciencia real de los problemas y que los podamos superar”. (Concejal A. Márquez).***

Junto a la toma de conciencia, también es posible asumir a la participación como un derecho.

***“Toma de conciencia de sus derechos” (Encargado Comunicaciones)***

Incorporando más elementos al concepto, el concejal Mauro Tamayo destaca; la libertad de opinión y el conocimiento.

***“La participación se debiera entender como un espacio, donde haya plena libertad de opinión y el pleno conocimiento del tema que se esté discutiendo, y se pueda ejercer el derecho soberano y acciones tendientes a lograr un objetivo cualquiera este sea”. (Concejal M. Tamayo).***

Existen entrevistados que relacionan el concepto de participación a instancias públicas. Esto permite deducir que la participación y la toma de decisiones se pueden desarrollar bajo un contexto ciudadano, incidiendo en asuntos de interés público, ya sea en espacios de organización comunitaria o como vecinos que no pertenecen a una organización. De esta forma, se comprende a la participación, bajo la definición de participación ciudadana.

***“La participación es la injerencia consiente de la comunidad organizada o no organizada, en la toma de decisiones en organizaciones públicas”.*** (Alcaldesa Subrogante)

Otro concejal afirma que la participación es propia del ser humano, tal como lo afirma Salazar, op cit. *“...Es imposible no “participar” en la producción histórica de sí mismo. En el mundo de la vida propia...”* Junto a esto, el concejal advierte que la participación que se da en contextos de pobreza, logra reunir a las personas ante intereses comunes, sin embargo una vez conseguido los objetivos, la participación pierde importancia, dando paso a instancias individuales en desmedro de las colectivas.

***“La participación es la necesidad de unirse ante deseos comunes, intereses o carencias y se unen para superar esas carencias. Para mí La participación debería ser inherente al ser humano, siempre debemos estar reuniéndonos y participando, pero...la gente se une y cuando se logran los objetivos la participación se disgrega.*** (Concejal R. Solano).

La participación debe instalarse en forma permanente y no solo estar adscrita a un programa o a un proyecto, lo que implica un trabajo constante entre el gobierno local y la comunidad.

Desde la secretaría de planificación comunal, se comprende a la participación como un medio para dar cumplimiento a los objetivos institucionales

***“La participación es un proceso, un medio para cumplir objetivos que el municipio se propone en beneficio de la comunidad”*** (Encargado Secplac)

Finalmente, existen entrevistados que no logran desarrollar el concepto de participación, visualizando solo características básicas. Problema que se reitera en las autoridades de la comuna.

***“Es en donde la comunidad participa...es donde la gente dice lo que quiere...”*** (Concejal I. Matus)

***“La participación es que estén todos”*** (Concejal Magali Acevedo)

A modo de conclusión, la mayoría de los entrevistados, logran desarrollar el concepto de participación, en distintos niveles. Encontrando algunos conceptos que integran variadas características y elementos fundamentales que aportan a la construcción de una definición de participación con un sentido de integralidad.

Por último, se desataca que existe un sector minoritario de actores institucionales que no logran reconocer elementos importantes del concepto de participación, lo que demuestra un déficit en el manejo conceptual, por parte de funcionarios claves para el desarrollo del Presupuesto Participativo.

## **2.- Toma de Decisiones en el Presupuesto Participativo**

Cuando nos referimos a la participación en el Presupuesto Participativo, estamos hablando de un involucramiento directo de las personas en el proceso de toma de decisiones, sobre las diversas iniciativas, problemas o asuntos de su interés, que surgen de las discusiones realizadas en los ocho territorios de la comuna.

## 2.1. Decisión de la Comunidad.

A continuación, se pueden observar las diversas opiniones que tienen los funcionarios municipales, respecto del proceso de toma de decisiones que se da en el Presupuesto Participativo.

Para el presente estudio es importante comprender, cuál es la mirada que tienen los funcionarios, pues la toma de decisiones es el pilar fundamental, para determinar si el Presupuesto Participativo cumple con el carácter participativo que plantea.

Para comenzar tomaremos las opiniones de los encargados territoriales quienes expresan en forma unánime que la toma de decisiones está presente en solo algunas de las etapas del Presupuesto Participativo, preferentemente en la priorización de las necesidades, en la formulación y en la votación de los proyectos. De esta forma se puede inferir que la comunidad no se encuentra involucrada en todas las instancias del Presupuesto Participativo.

***“La comunidad decide en el proceso de priorización de las necesidades, en la formulación de proyectos y finalmente en la votación de los proyectos” (territorial 1, territorial 3, territorial 4, Territorial 7).***

Para este estudio, la decisión en algunas de las etapas, no constituye verdadera participación. Tal y como se plantea en la problematización de esta investigación los presupuestos participativos, nacen como una nueva herramienta de participación, cuyo principal objetivo es involucrar a la comunidad en la toma de decisiones, sobre una parte del presupuesto municipal. Planteándose un acceso universal a las decisiones, es decir, que

todos los vecinos de la comuna pueden intervenir e incidir en el proceso, sin distinción alguna.

Los directores de las áreas más representativas del municipio, tienen opiniones que difieren entre sí. Por una parte se hace mención, que es la comunidad quién toma las decisiones, dejando claro que no son los funcionarios municipales, quienes ejecutan esta acción.

***“En los presupuestos participativos son las personas las que deciden, no las áreas municipales. Nosotros, administramos los fondos que la gente designa. La gente es la que controla”.***  
**(Encargada de Salud)**

Otros mencionan, que la comunidad decide en solo algunas de las etapas del Presupuesto Participativo.

***“La comunidad decide en la formulación, en la priorización de las necesidades y en la votación de los proyectos a ejecutar”***  
**(Encargado de Fomento Productivo, Omil, RRPP).**

Otros plantean que la comunidad no decide en ninguna etapa del Presupuesto Participativo y que la toma decisión está en el municipio.

***“La comunidad no decide en ninguna etapa...”.*** **(Encargado Cedep).**

Tomando en consideración este último argumento, se puede mencionar que este concuerda con las opiniones vertidas por los concejales de la comuna. Quienes manifiestan abiertamente que el Presupuesto Participativo implica una

consulta a la comunidad y que el foco de las decisiones se encuentra en el municipio, específicamente en los concejales.

***“¡Es que la comunidad dice y la municipalidad decide...!” o sea es el municipio quien decide, y no la comunidad. “¡O sea solamente se le consulta a la comunidad”! (Concejal I. Matus)***

Se puede destacar que los concejales no visualizan el proceso de transformación que trae consigo la implementación de Presupuesto Participativo en la comuna, pues se atribuyen la total representatividad, anulando las nuevas instancias de representación de la comunidad como lo son los delegados y concejeros del Presupuesto Participativo. Con ello, invalidan el proceso decisional que la comunidad ha construido. Se puede percibir en este discurso, el tono de advertencia, que se utiliza, respecto de dejar en manos de la comunidad la toma de decisiones, si se descuidan los aspectos que aseguran las cuotas de poder que la elección ciudadana les proporciona.

***“Hay aspectos que hay que cuidar, porque algunos pueden pensar de que es la comunidad la que decide... y ocurre que es el concejo municipal el que decide sobre el presupuesto y que fue elegido democráticamente para eso, por todos los ciudadanos de la comuna” (Concejal A. Márquez).***

***“Uno recibe todo de la comunidad, todas la opiniones, pero uno es el que tiene que decidir para eso lo eligieron. O sea no te eligieron para estar acá y decir que si a todo el mundo” (Concejal A. Márquez)***

Otros manifiestan que debiera existir un marco regulatorio en las instancias decisionales, pues el municipio no estará dispuesto a realizar todo lo que la

comunidad desee. Poniendo en duda la capacidad del municipio de realizar aquellas cosas que la comunidad elija o decida para su territorio, invalidando aquellas instancias de diálogo, discusión, acuerdos y consensos que promueve el Presupuesto Participativo.

***“Es necesario poner un marco legal, porque nosotros no vamos a hacer todo lo que a ellos se les ocurra”.*** (Encargado de Salud)

Por otro lado, los concejales plantean que la comunidad no está capacitada técnicamente para enfrentar el proceso de toma de decisiones, y por ello es el concejo el encargado de asumir las decisiones a partir de las necesidades que los vecinos priorizan. Sin embargo este argumento se contradice con los principios del Presupuesto Participativo, en donde se busca incorporar procesos de aprendizaje ya sea a nivel teórico y/o técnico, a través de las capacitaciones implementadas por el municipio y dirigidas a la comunidad.

***“En todas las etapas del Presupuesto Participativo, la comuna da opinión, pero en ninguna decide, solo decide sus prioridades. Técnicamente la comunidad no decide, porque la comunidad no es técnico y la formulación de un proyecto es un aspecto técnico, entonces a partir de lo que la comunidad define cuáles son sus necesidades o prioridades, entra todo un desarrollo técnico para poder analizar de cómo resolvemos algunas de las necesidades planteadas por la gente”.*** (Concejal A. Márquez).

Finalmente, se plantea que los concejales asumen un rol evaluador de los proyectos que la comunidad presenta, para posteriormente decidir sobre aquellos que son viables y útiles para el municipio.

***“Los concejales, estamos para evaluar los proyectos que se presentan y de ahí decidimos cuando hay proyectos que no están acorde o que no cumplen con los requisitos”. (Concejal R. Solano)***

Sumado a esto, se realiza una afirmación que permite claramente establecer que el concejo municipal regula todo el proceso de toma de decisiones. De esta forma la comunidad pierde el protagonismo que el Presupuesto Participativo, busca otorgarle.

***“La comunidad decide en la priorización de las necesidades, y en la votación de los proyectos a ejecutar. Pero todo esto va enmarcado por nosotros (concejales). Claramente nosotros manejamos la situación, la gente trabaja por sus carencias pero nosotros decidimos”. (Concejal R. Solano)***

Finalmente, es posible concluir que no existe consenso al mirar el proceso de toma de decisiones en el Presupuesto Participativo. Se advierte temor por parte de las autoridades municipales, específicamente de los concejales en incorporar a la comunidad a estas nuevas instancias decisionales del presupuesto municipal. Esto puede entenderse por la falta de conocimiento, experiencia, factores político – ideológico y resistencia a nuevas metodologías de participación que implican no solo transformaciones sociales sino que también cambios en la estructura de poder.

## 2.2.- Validez de la Toma de Decisiones en el Presupuesto Participativo.

En el entendido que el ejercicio de Presupuesto Participativo lleva consigo un proceso de toma de decisiones, es de vital importancia establecer si las

decisiones que toma la comunidad, son validadas y en consecuencia respetadas por el municipio.

La autoridad máxima del municipio, plantea que la intención es involucrar a la comunidad en la toma de decisiones, considerando además que el municipio es un actor más en este proceso y por ello es que la comunidad y el municipio deben estar presentes.

***“...Me parece impensable tomar decisiones sin involucrar a otros y eso pasa por los equipos técnicos, por el equipo comunidad, porque en el fondo, la única posibilidad de transformación por lo menos de esta comuna, es que estemos todos presentes”. (Alcaldesa)***

A este respecto los concejales mencionan que no siempre se validan las opiniones de la comunidad, pues prevalece la decisión que ellos toman privilegiando aquellos proyectos que se ajustan al presupuesto destinado para este ejercicio de participación.

***“No se cumple lo que las personas quieren hacer, o lo que quieren para su sector, por que la decisión la toma el municipio, dependiendo del presupuesto que haya”. (Concejal I. Matus)***

***“Decidimos lo que podemos, en términos de dinero”. (Concejal A. Márquez)***

Otro concejal, da cuenta de que el municipio no valida las decisiones que toma la comunidad, no dando respuesta a las necesidades de las personas y priorizando sus propias ideas como las mejores alternativas de solución a las problemáticas de la población.

***“Las decisiones no se validan, porque la comunidad pide una cosa y nosotros le damos otra”. (Concejal M. Tamayo)***

Otros manifiestan que la toma de decisiones, está relacionada con la idea de entregar atribuciones a la comunidad, lo que para algunas autoridades municipales representa un peligro, pues implica ceder cuotas de poder. Se hace mención a que la comunidad recurre al municipio exigiendo espacios de participación, sin embargo las autoridades se encargan de dejar en claro que las decisiones son tomadas por ellos, los cuales se atribuyen la capacidad y competencia técnica para lograr el desarrollo de la comuna.

***“No siempre se validan las decisiones, porque la institución muchas veces ve que sus atribuciones son mermadas cuando le da mucho poder a las organizaciones. “Si le das un poquito de poder se toman al tiro la mano”. Muchas veces vienen mapuches, gitanos, homosexuales, gays y vienen como organización a solicitar espacios, pero de ahí a que tomen decisiones con el municipio... o sea, decide el municipio con su cuerpo de concejales, que es la autoridad competente para entregar el bien común. (Concejal R. Solano).***

Se puede apreciar esta misma idea, en la opinión de algunos encargados territoriales que refuerzan la idea de que además de las autoridades municipales existen direcciones que aún no incorporan en su quehacer la participación de la comunidad en este proceso. Y ello obstaculizaría la efectiva toma de decisiones.

***“Solo algunas de las decisiones son valoradas por la institución, ya que algunas direcciones municipales no están***

***acostumbradas a considerar la opinión de la comunidad”***  
(Territorial 8).

***“Yo creo que a veces, las decisiones son validadas, pero aquí los mandos medios son los que no funcionan, te truncan”***  
(Territorial 1).

Existe un sector de funcionarios municipales, específicamente directores de área, que manifiestan que históricamente las decisiones han sido resueltas por el municipio. No obstante, se visualiza una transformación y una ruptura las que se han dado en forma paulatina y que están modificando las distintas miradas de todos los actores institucionales, este proceso ha sido impulsado por la Alcaldesa a través de la implementación del Presupuesto Participativo.

***“Sí, siempre es más fácil tomar una decisión entre cuatro paredes, y creer que eso es lo mejor. Sin embargo, tengo la sensación que ha habido un cambio sustancial...esto viene con la alcaldesa y con el Presupuesto Participativo”*** (Fomento Productivo)

También se observan posturas más críticas, que advierten la utilización de estrategias por parte del municipio para direccionar la toma decisiones a favor de sus intereses.

***“Las decisiones son valoradas a veces, sobre todo, en los momentos electorales. En otros momentos se validan pero con un carácter más consultivo”*** (Territorial 4)

***“Las decisiones de la comunidad son validadas a veces, solo para mantener el equilibrio”.*** (Encargado Cedep)

Por último, existe una mirada que indica que el municipio realiza esfuerzos para valorar aquellas decisiones adoptadas por la comunidad. Respetando las opiniones y los acuerdos tomados, ejerciendo una función de apoyo a las elecciones que realiza la comunidad.

***“Si, la comunidad es la que decide donde se destinan los recursos y se hace lo que la comunidad decide. Aunque esa decisión vaya en desmedro de otras áreas, se respeta”.***  
(Encargado Omil).

***“El municipio cumple una función de apoyo de las decisiones que toma la comunidad”*** (Encargado Obras).

Las decisiones de la comunidad en el Presupuesto Participativo, se traducen en proyectos que buscan mejorar la calidad de vida de la población.

***“Si, las decisiones son respetadas. El ejercicio de los presupuestos participativos concluye efectivamente y se traduce en los proyectos”*** (Encargado Relaciones Públicas)

Así mismo, se destaca la participación de los niños, como un actor más en el desarrollo de los presupuestos participativos, en donde ellos pueden expresar sus inquietudes y opiniones, traduciéndose en proyectos que los benefician directamente. Cabe destacar, que según la percepción de la encargada del área infancia, las decisiones adoptadas por los niños, son valoradas y respetadas por el municipio y por el conjunto de los actores comunales.

***“Mmm... en el área de infancia son validadas, porque los niños han participado de estas instancias y sus opiniones han sido valoradas y respetadas”.*** (Encargada Infancia).

Finalmente, respecto a la validación de la toma de decisiones, se concluye que existen opiniones divergentes, las que muestran a un sector del municipio que principalmente incluye a directores de áreas y encargados territoriales, que admiten que existe validación de las decisiones, que toma la comunidad.

Otro sector plantea que el municipio otorga valor ocasionalmente las decisiones de la comunidad, y que esta validación se da en un contexto intervenido por el municipio en razón de su conveniencia.

Finalmente hay un amplio sector compuesto principalmente por los concejales quienes plantean categóricamente que no existe validación de decisiones, ya que las determinaciones adoptadas por las autoridades, son validadas de manera natural dado que es un ejercicio que histórica y tradicionalmente ha estado en sus manos.

### **3.- Valoración del Presupuesto Participativo**

En la presente categoría, la valoración del Presupuesto Participativo, corresponde a aquellas percepciones que tienen los Actores municipales respecto de aquellas instancias que facilitan y favorecen el proceso de participación en el desarrollo del Presupuesto Participativo.

#### **3.1.- Facilitadores.**

En el caso de la máxima autoridad municipal, destaca el compromiso de los funcionarios municipales, quienes a pesar de las dificultades continúan creyendo que la participación de la comunidad, es importante para lograr un desarrollo integral y equitativo para la comuna. Así mismo, destaca a la comunidad, como un componente que facilita el proceso.

***“Son facilitadores, todos los funcionarios desde el punto de vista de los aportes técnicos y por supuesto la comunidad...”***  
(Alcaldesa).

Desde la mirada de un concejal se reitera que el equipo municipal actúa como facilitador de los procesos en el Presupuesto Participativo.

***“Fundamentalmente las personas que trabajan en el, asistentes sociales, psicólogos, los territoriales, la gente que se mueve en el tema y que hace que todavía funcione”.*** (Concejal A. Márquez).

Otro concejal manifiesta la importancia del trabajo en conjunto que realiza la comunidad y municipio, condición indispensable para el desarrollo y ejecución del Presupuesto Participativo. Además valora la voluntad de la comunidad traducida en sus representantes y la voluntad de las autoridades que se incorporan paulatinamente en estas nuevas metodologías.

***“Considero como facilitador el tremendo esfuerzo desinteresado que realizan los delegados y un concejo que se ha ido sumando a este barco”.*** (Concejal M. Tamayo)

Así mismo, se destaca la labor realizada por los funcionarios municipales en conjunto con la comunidad.

***“Todo el equipo técnico encargado del presupuesto, los dirigentes vecinales, las organizaciones de la comuna.”***  
(Encargado Finanzas).

Además, se considera como facilitador el proceso de capacitación y formación que adquieren los encargados territoriales, quienes desempeñan un rol protagónico, el que se relaciona con la interacción y la cohesión entre el municipio y la comunidad

***“Proceso de capacitación de los encargados territoriales”  
(Encargado Relaciones Públicas).***

También se destaca como facilitador, la voluntad política manifestada por la alcaldesa y las autoridades municipales quienes incorporan estas nuevas herramientas de participación, a la comuna.

***“El deseo de las autoridades para que el Presupuesto Participativo se realice en la comuna” (Concejal R. Solano).***

***“La voluntad política de la alcaldía” (Encargado Org. Comunitarias)***

Junto a la idea de la voluntad política, se suman como elementos facilitadores el aporte que realizan los dirigentes sociales al desarrollo de la participación en la comuna, dentro del contexto del Presupuesto Participativo.

***“Disposición de la alcaldesa. Hay un cierto desarrollo de la perspectiva de la participación y buena disposición de algunos dirigentes sociales” (Encargado Previene)***

Se incorpora como facilitador, la historia local de la comuna, en donde la identidad y el sentido de pertenencia juegan un rol importantísimo para el desarrollo de la organización y de la participación social, donde los espacios comunitarios adquieren un valor intrínseco para los sujetos

***“La voluntad de la alcaldesa, porque es quien lo convoca y la historia local que Cerro Navia tiene”. (Encargado Cedep)***

Además se considera como elementos que favorecen el buen desarrollo del Presupuesto Participativo, el compromiso, la motivación para superar las dificultades y la organización comunitaria como parte fundamental de la identidad de la comuna.

***“El compromiso de los dirigentes y en general de la gente. También somos una comunidad resiliente que se levanta a pesar de las adversidades. Hay muchas organizaciones históricas, dispuestas a participar, en Cerro Navia la organización es parte del ADN de las personas”. (Territorial 3)***

Finalmente existen concejales que no identifican facilitadores en este proceso.

***“No identifico facilitadores en el proceso”. (Concejal Magali Acevedo)***

De lo expuesto por los entrevistados, se destaca la valoración que realizan de diversos elementos que facilitan el desarrollo del proceso de Presupuesto Participativo, los cuales permiten dar funcionamiento al ejercicio de participación.

Entre ellos se identifica la valoración del trabajo realizado por el municipio, la voluntad política, destacando la figura de la alcaldesa y aquellas instancias propias de la comunidad como la historia de participación, organización y el compromiso con la superación de múltiples dificultades que esta comuna presenta.

### 3.2. Obstaculizadores

Los funcionarios municipales evalúan aquellas situaciones que han obstaculizado el proceso de Presupuesto Participativo.

Es importante conocer cómo los funcionarios logran identificar y comprender que el proceso no ha estado exento de dificultades, realizando una evaluación de todo el funcionamiento tanto interno, como externo, permitiendo establecer una gran cantidad de problemáticas que sin duda han afectado el desarrollo del Presupuesto Participativo.

Los funcionarios municipales señalan como una de las problemáticas, la dificultad existente en la falta de involucramiento, tanto de las autoridades como de la mayoría de los funcionarios municipales, quienes no asumirían el proceso como una responsabilidad que involucra a todo el municipio. Específicamente esta situación ocurre al interior del concejo municipal tal y como lo consigna la siguiente cita.

***“El problema, es que hay un concejo municipal que políticamente no está muy convencido, que a pesar de eso, igual ha prestado su apoyo... Yo creo que todos tienen el convencimiento de que el tema de la participación es importante. El concejo es obstaculizador en la medida en que efectivamente se da cuenta de que existen defectos en el proceso y que no hemos sabido reparar. Entonces políticamente en la medida en que tú te equivocas, no tienes necesariamente un aliado 100%. Porque ese aliado se da cuenta también que no tenemos lo que queremos”. (Alcaldesa)***

De esta cita se desprende, que el concejo municipal estaría desvinculado de los problemas que surgen con la implementación del Presupuesto Participativo, es decir, no se involucra de manera activa en la solución de las problemáticas dejando la responsabilidad a cargo del equipo técnico.

En la comuna de Cerro Navia, se detecta que no existe unión de las diferentes miradas, considerando el dinamismo que se genera con la aplicación de nuevas metodologías de participación, el cambio de paradigma desde una estructura municipal rígida y jerárquica, a una institución dinámica, flexible que permite la incorporación de la comunidad a la cogestión municipal. Ese salto cualitativo, genera trastornos como la descoordinación, la resistencia al cambio, el involucramiento, desconfianza, entre otros.

***“El Presupuesto Participativo ha generado un cambio de paradigma, que ha afectado al municipio en su conjunto. Las diferentes miradas, no se llevan a una línea definida y común, provocando descoordinación, poca claridad y resistencia de algunos sectores a los cambios que provoca el Presupuesto Participativo”. (Territorial 2).***

***“No hay suficiente claridad ni coherencia entre lo que cada uno piensa.... No hay un acuerdo claro de hacia dónde vamos”.  
(Encargado Infancia)***

Algunos sectores que adhieren al paradigma tradicional, han tratado de institucionalizar al Presupuesto Participativo, generando dificultades y complejizando el proceso, anulando las nuevas herramientas, dinámicas y aprendizajes que se adquieren con la implementación de estas nuevas metodologías.

***“Se ha tratado de institucionalizar al proceso. Producto de esto, se ha complejizado, se ha burocratizado, se ha hecho muy poco espontáneo. (Encargado Cedep)***

Esta institucionalización evidencia problemas de tipo estructural en el sistema municipal, en donde la burocratización restringe los procesos de participación.

***“El sistema municipal, la burocracia institucional, cuesta mover a la institución para un proceso de participación”. (Territorial 8)***

Así mismo, existe un sector más radical que opta, por desvincularse del proceso, dado que no están a favor de la aplicación del Presupuesto Participativo en la comuna. Asumiendo un rol netamente funcional y en concordancia con su condición laboral.

***“...Hay funcionarios o personas al interior de la institución, que están en contra del presupuesto, que piensan que esto es una tontera...” (Alcaldesa).***

Por otra parte, existe un sector de la institución que afirma la existencia de enclaves de poder, los cuales son asumidos por funcionarios municipales quienes pretenden sacar provecho del Presupuesto Participativo.

***“La Institución municipal es muy dura, hay sectores de la institución que son incapaces y tecnócratas. Hay caudillos instalados en los actores políticos”. (Encargado Cedep)***

***“Hay algunos funcionarios municipales que aprovechan estos espacios para lograr beneficios o recursos para su propia unidad o departamento, entonces todavía no se logra construir***

***un instrumento que no tenga ese vicio y que sea más transparente” (Fomento Productivo)***

Junto a esto, se detecta la existencia de una baja motivación y compromiso por parte de los funcionarios municipales, respecto del trabajo que se realiza en torno al Presupuesto Participativo.

***“Falta de voluntad y compromiso profesional de los directivos y técnicos. Falta de creerse el cuento” (Encargado Secplac)***

***“Hay un porcentaje de funcionarios municipales que no se involucran con el trabajo”. (Territorial 4)***

Estas problemáticas que afectan a los funcionarios municipales, también se aprecian en el equipo técnico encargado de la implementación del Presupuesto Participativo, lo que trae como consecuencia dificultades en el funcionamiento del trabajo que estos realizan, repercutiendo posteriormente en el proceso que realiza la comunidad.

***“Falta de cohesión y convicción del equipo técnico, no se empapa, no se contagia”. (Encargado Salud y Encargado fomento productivo)***

Se menciona que al equipo técnico le falta capacitación, es decir, lograr que estos obtengan las competencias necesarias para abordar las complejidades que el proceso trae consigo y de esta forma desarrollar un trabajo sistemático que permita generar mayores aprendizajes.

***“Hay roles difusos, poca claridad en el trabajo de los técnicos. Además de la falta de capacitación”. (Encargado Previene)***

Asimismo, existen autoridades municipales que refieren que la figura del encargado territorial les produce desconfianza, por tanto son vistos como un obstáculo que entorpecen el proceso.

Se puede inferir que esta desconfianza obedece a la dualidad del rol que cumplen los encargados territoriales, pues estos son parte de la comunidad y funcionarios municipales a la vez.

***“Existen personas que inducen a las organizaciones para que elijan las cosas de mayor importancia... como se pregunta, como se coloca los temas, tiene incluso algo oscuro... Yo creo que los territoriales también son obstaculizadores, aunque ellos creen que facilitan el proceso. (Concejal M. Tamayo)***

***“Los territoriales, no son efectivos, siempre gana el amigo” (Concejal Magali Acevedo).***

Otra dificultad que afecta a los funcionarios municipales, es la sobrecarga laboral que estos tienen producto de la implementación del Presupuesto Participativo.

***“Somos una comuna pobre y trabajamos con bajos recursos y somos los mismos asumiendo diversos roles. No hay un equipo exclusivo para trabajos tan arduos, hay sobre carga laboral”. (Encargado Salud)***

***“A todos no se les pagan las horas extras y este es un trabajo que necesita mayormente terreno y en horarios no habituales”. (Territorial 1)***

De lo anterior se desprende, que existen dificultades en la planificación de las tareas y funciones que cada uno de ellos debe asumir. Esta planificación debe estar consignada en el diseño de la metodología que será aplicada. Con la finalidad de que el proceso se lleve a cabo de una manera eficiente y eficaz.

De esta forma, se observa que la metodología diseñada para aplicar el Presupuesto Participativo en la comuna de Cerro Navia, presenta serias dificultades en su diseño y posterior funcionamiento, lo que no permite darle a este ejercicio de participación, claridad, coherencia y sustentabilidad en el tiempo.

Cabe señalar, que el equipo técnico, es el encargado del diseño e implementación de la metodología. El que debiera estar integrado por profesionales idóneos, capaces de incorporar las nuevas instancias de participación, involucrando al municipio y a la comunidad en su conjunto.

***“Nosotros no hemos sabido desarrollar una metodología que efectivamente, permita mantener las coherencias”. (Alcaldesa)***

Específicamente existen dificultades con la ejecución de la metodología, en donde se mencionan problemáticas referidas a los tiempos establecidos para la realización del Presupuesto Participativo, en donde se manifiesta que estos no estarían acorde con lo que el proceso exige para su desarrollo.

***“La metodología es un obstaculizador, ya que no es trabajada con tiempo, los plazos para desarrollar el Presupuesto Participativo son escasos. La idea es que exista mayor tiempo para el proceso...” (Territorial 8)***

Así mismo, se observan dificultades en la metodología utilizada para convocar a la comunidad. En donde se utilizan prácticas que posteriormente se traducen en actitudes clientelistas y que no contribuyen al fortalecimiento de la participación. Se advierte, que no todos los funcionarios están de acuerdo con este tipo de prácticas, insinuando que estas obedecerían a estrategias políticas.

***“La metodología no siempre es la más apropiada, por ejemplo cuando hay mayor convocatoria es cuando hay comida para ofrecerle a la comunidad. Son cosas de la metodología que podrían hacerse distintas” (Territorial 1).***

No obstante, existen algunos funcionarios que proponen alternativas de solución a las problemáticas derivadas de la metodología, refiriendo no sentirse escuchados.

***“Además, cuando haces propuestas estas no son escuchadas”.***  
**(Territorial 1)**

También es posible observar la existencia de dificultades en la metodología la que se relaciona con el proceso de toma de decisiones. Específicamente en la decisión final del Presupuesto Participativo, dejando en evidencia la incoherencia existente entre lo que la comunidad diagnosticó y lo que finalmente decide. Pues las personas que llegan a la votación final, no necesariamente son los que participaron del diagnóstico inicial.

***“Un serio problema que hemos tenido en todos los presupuestos participativos, es que aparece poco coherente la decisión final que toma la gente, en relación a las problemáticas que han señalado previamente en el diagnóstico, realizado en los diálogos ciudadanos. Y eso tiene que ver fundamentalmente porque al minuto de hacer***

***la actividad final de decisión, solo vota el que llega, y no necesariamente el que pensó, el que diagnosticó...” (Alcaldesa).***

El problema descrito anteriormente, se refiere al proceso de votación de los proyectos que se verán beneficiados con el Presupuesto Participativo. Esta votación se realiza a mano alzada. Por tanto, los proyectos ganadores, son los que convocan una mayor cantidad de gente.

Esta situación genera otro obstaculizador que trae graves consecuencias, tales como; el llamado “acarreo” de personas, con el fin de adjudicarse los recursos y la posterior ejecución de los proyectos. A largo plazo estas consecuencias afectan principalmente a aquel sector de la comunidad que participó durante todo el proceso y que vio restringida la posibilidad de obtener los recursos para ejecutar los proyectos. Los principales efectos que tienen sobre la comunidad la deficiente metodología utilizada se traduce en desconfianza, y desmotivación, afectando el ejercicio de participación.

***“Aparecen los abuelitos con un “acarreo”, los jóvenes con un “acarreo”, en el fondo quién acarrea más personas, es quien más plata acarrea. Entonces, si tú tienes muchos abuelitos; que son los que más participan... irreparablemente vas a tener mucha plata en adulto mayor...en detrimento de otras áreas que aparecen en el diagnóstico como áreas mucho más relevantes”. (Alcaldesa)***

***“En la votación final participa toda la comunidad lo que provoca ciertos vicios, porque llegan agrupaciones y al momento de votar el que lleva más personas se adjudica las platas” (Fomento Productivo)***

Uno de los mayores obstaculizadores que presenta la metodología de implementación del Presupuesto Participativo, son las constantes modificaciones que se han realizado, afectando de manera transversal a todo el proceso. Estos cambios son obstaculizadores en la medida en que se realizan sin considerar la opinión de la comunidad y sin el oportuno traspaso de esta información, a los funcionarios municipales que no han sido partícipes de estos cambios. Afectando las confianzas a nivel comunal.

***“La metodología se cambia año a año y no es permanente en el tiempo perjudicando los procesos y las confianzas con los vecinos, ya que son cambios que no se deciden con la comunidad”.*** (Territorial 8)

Estas modificaciones a la metodología interrumpen los procesos, alterando el período de adaptación, comprensión y aprendizaje del Presupuesto Participativo.

***“Pasar de una metodología a otra, genera ciertas interrupciones. Las etapas de ajustes de las nuevas metodologías no son consecuentes con el periodo de adaptación que tiene la comunidad para entender la finalidad de los presupuestos participativos. Los cambios en la metodología, no son informados a tiempo y la gente no termina de acostumbrarse a la idea de estos cambios”.*** (Encargado Omil)

Estos cambios en la metodología, incluyen el cambio constante de actores institucionales, que cumplen roles fundamentales en la implementación del Presupuesto Participativo.

***“Hay constantes cambios de DIDECO y cambio de personal”***  
**(Encargado Aseo y Hornato).**

Uno de los mayores obstaculizadores observados, tiene relación con la deficiente información que el municipio entrega a la comunidad, lo que impide que esta obtenga un mayor aprendizaje.

***“Poca claridad respecto del ejercicio de los presupuestos participativos. A pesar de todos los canales de información participan solo los dirigentes vecinales o presidentes de alguna organización, pero el ciudadano común y corriente, no tiene claridad respecto de este proceso participativo”.***  
**(Encargado Omil)**

Junto a esto, se menciona la existencia de una comunicación deficiente con la comunidad, lo que provoca alteración en los lazos de confianza.

***“No hay un puente de comunicación, que sea lo suficientemente fluido... La comunidad está preocupada...”.*** (Alcaldesa)

***“Yo creo que, hay problemas con la información cruzada, al interior de la institución y con la comunidad también”.***  
**(Encargado Jurídico)**

Se menciona como otro obstaculizador, la falta de recursos en relación a la multiplicidad de necesidades existentes en la comuna de Cerro Navia. Según la percepción de una parte de los funcionarios municipales, el monto destinado para la realización del Presupuesto Participativo, es insuficiente, por tanto, no provocaría el impacto esperado, sino más bien, genera mayor competitividad entre los vecinos y los territorios por adjudicarse la mayor cantidad de dineros.

***“El monto presupuestario es muy pequeño y no tiene suficiente impacto para provocar cambios, eso hace que haya dificultades para que la comunidad se ponga de acuerdo con respecto a cómo distribuirlo, que no sea una pelea entre los territorios de la comunidad”. (Encargado Infancia).***

***“La poca cantidad de recursos disponibles versus las múltiples necesidades de la gente” (Encargado Omil)***

No obstante, la autoridad máxima del municipio, identifica como un problema, la pasividad de la comunidad ante la cantidad de recursos que el municipio pone a disposición del Presupuesto Participativo, no generando alternativas de autogestión y conformándose con los trescientos millones de pesos.

***“Otro obstaculizador, es el hecho de que la gente se queda en la inversión de los trescientos millones. Entonces se empobrece la perspectiva de generar otras alternativas de solución. La participación se reduce a votar esa plata”. (Alcaldesa).***

Otra de las dificultades que se presentan en el Presupuesto Participativo se relaciona con el proceso de toma de decisiones, en donde se advierte que existen funcionarios que influyen en las decisiones de la comunidad, dado que una gran parte de ellos, habita en la misma comuna.

***“La mayoría de los funcionarios son de la comuna, entonces lograr sacar esa lógica de abanderarse o influenciar en las decisiones que toma la comunidad es difícil. Cuando no es posible sacar el beneficio individual por el colectivo, esto marcha mal”. (Fomento Productivo)***

Sumado a lo anterior, se presentan dificultades en las decisiones que la comunidad ha manifestado, encontrando una postura disconforme por parte de los funcionarios que creen en el proceso de participación. Se realiza una crítica respecto de cómo el municipio responde frente a las decisiones que la comunidad ha tomado, reflejando en los resultados finales indicadores tales como: desvalorización de las decisiones de la comunidad, demora en la ejecución de los proyectos, exceso de trámites, los que son engorrosos. Con todo esto, se afectan las confianzas, se generan falsas expectativas y se rompe con la posibilidad de que este proceso de participación tenga efectos positivos en la comuna y que permanezca en el tiempo.

***“El otro obstáculo es el mismo municipio, en el sentido de que hay muchas decisiones que se han tomado, proyectos que se han elegido y el municipio se demora en ejecutarlos y eso afecta en las confianzas de la gente: [para que vamos a participar si no se cumple lo que acordamos]. Entonces ese es un gran obstáculo, que tiene que ver con las capacidades de la institución de responder”.*** (Alcaldesa)

Se presentan también, dificultades en la participación, tal y como lo demuestra la percepción de los funcionarios, que opinan que esta es deficiente focalizando la responsabilidad de esto, en la comunidad.

***“Hay algunos sectores que son reticentes a participar, pero no es la regla general”*** (Encargado Finanzas).

***“Hay algunos que no se interesan en salir, algunos se quedan viendo tele en la casa, hay que luchar en contra del poco tiempo que tienen los dirigentes para participar, porque tienen que salir a trabajar y la gente depende de este dirigente para movilizarse.***

***Hay muchas organizaciones que funcionan con mujeres y muchas de ellas tienen que quedarse con los niños... y eso afecta pues no asisten. Esto obstaculiza la participación”.***  
**(Territorial 3)**

Otra dificultad que los funcionarios identifican en el desarrollo del Presupuesto Participativo es que surge desde la comunidad una mirada individualista por sobre una mirada colectiva.

Se debe tener en cuenta, que el Presupuesto Participativo busca que la comunidad se involucre en el proceso, asumiendo el desafío de mirar en forma colectiva las necesidades de toda la comuna.

***“Cuando se habla de plata, todos los grupos de personas quieren ganar sus propios proyectos, los adultos mayores quieren esto... los jóvenes esto otro... no hay una mirada colectiva hay muchos intereses individuales”.*** (Territorial 3)

***“Hay sectores que han utilizado esta instancia de participación para mirarse a sí mismo y no para mirar la problemática completa de la comuna...”.*** (Alcaldesa)

Los funcionarios municipales identifican como obstaculizador, el comportamiento de algunos dirigentes sociales que desvirtúan el proceso de participación, ya que asumen con la toma de decisiones, un poder de tipo autoritario, olvidando que rol en esta instancia, es de carácter representativo de toda la comunidad. De esta forma, las decisiones u opiniones que la comunidad ha manifestado se pierden, dando paso a enclaves de poder que acuñan para sí mismos los beneficios de la participación.

***“El otro riesgo que también tiene... es que genera enclaves de poder, o sea, los consejeros se convierten en personas que toman decisiones y que no le consultan a los vecinos... ahí se rompe la consulta hacia abajo...se crean estos enclaves sin que implique la participación de la mayor cantidad de personas y la calidad de la participación se afecta. Ese es un peligro”*** (Alcaldesa).

***“Los consejeros electos toman grados de poder bastante fuertes, donde va perdiendo fuerza la participación y la voluntad popular se pierde en el representante”*** (Encargado Cedep)

Sumado a lo anterior, los funcionarios municipales refieren que algunos dirigentes sociales, se resisten a la aplicación de nuevas metodologías de participación, planteando como principal razón, que deben adaptarse a nuevas formas de obtener los recursos, entre ellas, asumir la participación en instancias competitivas para lograr los fondos necesarios y poder realizar los proyectos que se han planteado.

***“Los obstaculizadores son menores, hay unos dirigentes que no creen, algunos se acostumbraron al sistema antiguo de “proyectos vecinales” ahora deben competir y hay resistencia al cambio”*** (Encargado Deporte)

Finalmente se encuentran funcionarios municipales que No identifican obstaculizadores en el proceso.

***“El proceso ha funcionado bien, no ha tenido grandes dificultades”.*** (Concejal A. Márquez).

Los funcionarios municipales identifican claramente los obstaculizadores del proceso, centran su análisis principalmente en:

La falta de cohesión y convicción de los equipos técnicos, ha sido una de las dificultades más complejas de resolver, ya que desde el planteamiento inicial del Presupuesto Participativo que no se cuenta con un proyecto en común que permita fortalecer los vínculos, y construir los elementos necesarios para lograr identificarse plenamente con el proyecto. Estas dificultades en el ámbito interno, sin duda conllevan a que los funcionarios tengan actitudes que no favorecen el funcionamiento de los presupuestos participativos, entre las más mencionadas se encuentra la desmotivación, la falta de compromiso, la desvinculación con el equipo técnico y la falta de involucramiento con el proyecto.

Variadas son las críticas que recibe el equipo técnico encargado de la aplicación del Presupuesto Participativo, principalmente el deficiente diseño de la metodología, la notable falta de capacitación permanente, la improvisación constante en procesos que debieran estar previamente programados. Incluso la falta de planificación con los recursos humanos y la asignación de incentivos que paleen la sobrecarga laboral que implica para los funcionarios al participar activamente de este proceso.

Los defectos que presenta la metodología tanto en su diseño como en la aplicación, lo que ha provocado constantes cambios que traen consigo confusiones que han repercutido tanto en los funcionarios municipales, como en la comunidad. De la metodología también se desprenden dificultades en el proceso de convocar a la comunidad provocando la desorganización en las variadas actividades que se desarrollan. Esta desorganización, se presenta con mayor amplitud cuando las actividades se ven intervenidas por prácticas de tipo electoral. Generando desconfianza y despertando el rechazo por parte de la comunidad.

El proceso de toma de decisiones también se ha visto afectado por dificultades metodológicas, al no planificarse y distribuirse con claridad las funciones que cada actor municipal y comunal debe tener en este proceso. De este modo, se observa la imposición de las autoridades municipales por sobre el rol protagónico que la comunidad adquiere, quedando finalmente la toma de decisiones en manos de las mismas autoridades. Esta situación se puede clasificar como una de las más graves en este proceso pues, el municipio no asume el compromiso adquirido desde el inicio de este ejercicio de participación.

Finalmente con estas dificultades, el Presupuesto Participativo no ha logrado instalarse como una política de participación del municipio, sino que se ha convertido e incorporado como un programa más del municipio, adquiero características que tienden a institucionalizarlo y burocratizarlo.

Claramente en este escenario, también se afectado el desarrollo de la participación de la comunidad, generando frustración, rechazo y desconfianza tanto con el Presupuesto Participativo como con futuros ejercicios de participación.

#### **4.- Características del Proceso de Presupuesto Participativo**

La presente categoría tiene por objetivo exponer las diversas características del proceso de Presupuesto Participativo, manifestadas por el conjunto de funcionarios municipales.

##### **4.1 Intencionalidad de la Implementación del Presupuesto Participativo**

La opinión de los funcionarios municipales respecto de la intención que tuvo el municipio para implementar el Presupuesto Participativo en la comuna de Cerro

Navia, resulta relevante para entender su postura frente a esta nueva metodología de participación.

En primera instancia aparece la tendencia a creer que la intención del municipio para implementar el Presupuesto Participativo, es para promover la participación ciudadana, al interior de la comuna.

Según la opinión de la autoridad máxima del municipio, la intención de dar inicio a la práctica del Presupuesto Participativo surge con el objetivo de no solo promover la participación en la comuna, sino de desarrollar una política sustentable de participación que permitiera el empoderamiento progresivo de los vecinos y que se transformara en una herramienta de crecimiento, desarrollo, aprendizaje para todos los integrantes de la comuna.

***“Para mí como alcaldesa es importante fijar a los presupuestos participativos como una política de participación permanente e ir mejorando, ir aprendiendo. Porque no es solamente pedirle la opinión a la gente todos los años, la idea es ir creciendo en esto, de que esta comuna se empodere realmente. A mí me interesa el tema de la participación y me interesa que esto se vaya modificando y transformando en una herramienta de desarrollo para la comunidad”. (Alcaldesa)***

Así mismo, se destaca la opinión de los funcionarios municipales, quienes reconocen que la autoridad máxima, es quién promueve ideológicamente el desarrollo del Presupuesto Participativo, teniendo por eje principal el fortalecimiento de la participación y con ello el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad.

***“Surge a raíz de una convicción clara de la alcaldesa en promover la participación ciudadana en su gestión como eje fundamental. También como mejoramiento de la calidad de vida, superación de la pobreza, mejorar el vínculo entre las personas”. (Encargado Jurídico).***

Además se señala, que uno de los objetivos principales de implementar el Presupuesto Participativo, es el construir vínculos directos con las personas.

***“Esto tiene que ver con la visión política de la alcaldesa y tiene relación con el intento de establecer un vínculo más directo con la comunidad” (Encargado Cedep).***

Junto a esto, se observa que además del desarrollo de la participación, se da énfasis en transparentar los procesos ejecutados desde la institución, con ello transparentar los recursos de inversión municipal.

***“La motivación principal para implementar el Presupuesto Participativo, fue fomentar la participación en la comuna y transparentar los procesos institucionales. Eso tiene que ver con que la gente conozca en qué se gastan los recursos municipales de la comuna”. (Territorial 7).***

Otro elemento importante que permite entender la intención que ha tenido el municipio para implementar el Presupuesto Participativo, es que este permitiría el traspaso de las decisiones, incorporando en la institución y en la comunidad la importancia de comprender, que la toma de decisiones dentro de un proceso de participación, es fundamental para lograr el desarrollo comunal.

***“La principal motivación de la institución, es el traspaso o transferencia de la toma de decisiones a la comunidad. Fundamentalmente tiene que ver con la toma de decisiones en el ámbito tan importante como decidir recursos”. (Encargado Obras)***

Un segundo énfasis corresponde a la mirada que una parte minoritaria de los funcionarios municipales tiene respecto de la intencionalidad que tuvo el municipio para realizar los presupuestos participativos. Esta mirada, refleja la opinión de que este, sería una opción para promover la participación y a la vez una estrategia para conseguir la legitimación política ante la comunidad, traduciéndose en mayores dividendos electorales.

***“El Presupuesto Participativo tiene la intención de promover la participación ciudadana y también es una estrategia electoral” (Encargada de Fomento Productivo).***

Hay quienes aseguran que la estrategia electoral, surge del partido político que respalda a la autoridad máxima del municipio, indicando que esta no estaría de acuerdo con esa intención.

***“La alcaldesa tiene la intención de promover la participación ciudadana, aunque su bancada política (PPD) no”. (Encargado Cedep).***

Sin embargo, la autoridad máxima indica que desde el punto de vista electoral, el Presupuesto Participativo no es conveniente, pues trae consigo variadas dificultades, que finalmente entorpecerían un proceso electoral.

***“El Presupuesto Participativo es un proceso que trae mucha contradicción, mucha crítica, muchos problemas y no necesariamente se traduce en más votos...Hay municipios que han desistido del tema, porque efectivamente desde el punto de vista electoral no es rentable...”*** (Alcaldesa).

***“Por una parte está la intención de fomentar la participación, hacer los procesos transparentes. Y por otra, conlleva a una estrategia electoral, con la que puedas obtener más votos, pero eso puede ser un arma de doble filo, porque si el proceso sale mal, claramente te vas para abajo. Pero creo que están ambas y no son excluyentes”.*** (Fomento Productivo).

Se menciona que el Presupuesto Participativo tiene efectos en lo electoral, en la medida en que este provoca con sus resultados, aceptación o rechazo en la comunidad.

***“El Presupuesto Participativo nace con la intención de promover la participación ciudadana, aunque igual hay un impacto en lo electoral”.*** (Territorial 8)

Los testimonios demuestran que existe una clara tendencia en asumir que el Presupuesto Participativo es aplicado en la comuna con la intención de promover la participación ciudadana. Se destaca en la mayor parte de las opiniones, la figura de la autoridad máxima como aquella que inicia y promueve esta instancia con el objetivo de fortalecer la relación del municipio con la comunidad, transparentar los procesos municipales y generar un mayor desarrollo para la comuna.

#### 4.2.- Condiciones para la Implementación del Presupuesto Participativo en la Comuna

Las opiniones de los funcionarios municipales, enfatizan respecto de las condiciones previas que existieron y que dieron sustento a la implementación del Presupuesto Participativo. Entre las principales, se destaca la voluntad política de la autoridad máxima del municipio.

***“El Presupuesto Participativo tiene que ver con una decisión política. La autoridad puede no hacerlo, y simplemente tomar las decisiones que crean que son convenientes. Es un estilo de gestión de la alcaldía”.*** (Concejal A. Márquez)

Junto a la voluntad de la alcaldesa se destaca el apoyo del equipo más cercano a ella. Y como punto importante, el proceso de división territorial que se realizó en la comuna, lo que permitió focalizar los recursos y las iniciativas de participación.

***“La voluntad de la alcaldesa, de su equipo quienes comparten el enfoque de la participación y la territorialización de la comuna”.*** (Encargada Infancia).

Asimismo, se destaca el estilo de la alcaldesa que favorece las relaciones directas, las confianzas y el diálogo al interior del municipio con la comunidad

***“El estilo de la alcaldesa, quien mantiene una relación horizontal, favorece la implementación de estos procesos. Un claro liderazgo y la voluntad de participar de la comunidad”.*** (Encargado SECPLAC y Educación)

Otra de las condiciones que los funcionarios refieren, es la historia comunal de Cerro Navia, en donde se destaca la historia de participación, organización y experiencia de los dirigentes sociales, quienes han contribuido al tejido social de la comuna.

***“Toda la historia de la comuna, desde el punto de vista de la importancia que la comuna le da a la participación...”***  
(Alcaldesa).

***“La comuna de Cerro Navia tiene historia de dirigentes políticos y sociales muy fuerte. Esta comuna nace de tomas, campamentos, la organización social que se logra identificar es muy potente y genera la instancia para que se puedan instaurar estos instrumentos de participación”.*** (Fomento Productivo).

Otro elemento que surge de las opiniones, son los procesos previos de participación, que la comuna ha desarrollado con anterioridad a la aplicación del Presupuesto Participativo, los que han contribuido a generar espacios de discusión y participación activa de la comuna.

***“...Todos los procesos de participación que hemos venido implementando antes...los FOCAL, el FODEC, el FIP. A través de estos procesos hemos ido invitando a la comunidad a participar...”*** (Alcaldesa)

***“Haber desarrollado pequeños programas de fondos concursales para la comunidad previos al Presupuesto Participativo”.*** (Alcaldesa Subrogante).

Las opiniones revelan que existen ciertas características de la comunidad que permiten instaurar procesos de participación y que estos logren resultados efectivos.

La primera tiene que ver con el capital social que los habitantes de Cerro Navia han cultivado, dada la historia de origen y las condiciones adversas en las cuales viven día a día.

Las opiniones refieren que dada las condiciones de adversidad, la comunidad ha generado espacios de organización local, los que han permitido obtener aprendizajes en el trabajo comunitario, fortaleciendo las redes locales y permitiendo la instalación efectiva del Presupuesto Participativo.

***“Nivel de desarrollo organizacional, ya que la comuna es bastante organizada. Las mujeres, los comités de adelanto, esto permitió la instalación de un proceso con estas características”.***  
**(Concejal M. Tamayo)**

Las organizaciones locales han crecido en un contexto de participación activa, por lo que la instalación de metodologías de participación bajo esta premisa, son factibles de realizar. Por lo tanto, estas son pertinentes y coherentes a la realidad comunal.

***“Esta comuna tiene historia de participación social, por lo tanto, es coherente que exista un Presupuesto Participativo en esta comuna, porque toda la comuna es participativa”.*** (Encargado Salud).

Otra de las características, es la situación de pobreza que presenta comuna, la que es considerada como una condición para que el Presupuesto Participativo fuera implementado.

***“Hay déficit en la comuna, por ejemplo la delincuencia en donde necesitamos en algunos sectores más iluminación, hay sectores en que la gente vive hacinada como en el sector de las viñitas, no hay parques, hay una desolación terrible... Entonces, por las condiciones de pobreza es que se ha generado el Presupuesto Participativo”. (Concejal I. Matus).***

Dada la situación de pobreza y la enorme cantidad de necesidades insatisfechas, es que se ha debido priorizar para dar respuesta a alguna de las demandas. Con ello, el municipio ha comprendido que la comunidad es protagonista y tiene derecho a priorizar según sus necesidades. Razón por la cual, el Presupuesto Participativo contribuye a generar los espacios necesarios para que esta priorización se dé en un clima de diálogo y consenso.

***“Primero la comuna es bastante pobre, tenemos que priorizar, esto tiene una responsabilidad tan grande, que nosotros consideramos que ya era bueno que la comunidad se hiciera cargo de esta priorización. Esta responsabilidad debe ser compartida. (Encargado Salud)***

***“Yo creo que el Presupuesto Participativo partió, porque hay demandas insatisfechas en la comunidad” (Territorial 5)***

Por último, hay funcionarios que no identificaron condiciones previas a la implementación del Presupuesto Participativo.

***“No se hizo ninguna preparación previa, lo hicimos no mas... luego le informamos a las organizaciones. Así se pensó y se difundió”.*** (Encargado Deporte)

En este sentido, se puede observar que los funcionarios municipales identifican diversos elementos o condiciones que la comuna de Cerro Navia cuenta para desarrollar de manera óptima una metodología de participación de carácter innovador. Destacándose como punto importante la voluntad política, la historia de organización y participación de la comuna, la convicción de que la participación es necesaria para lograr el desarrollo comunal y las múltiples necesidades que esta comunidad presenta.

#### 4.3.- Funcionamiento del Equipo Técnico

A continuación se establece la opinión de los funcionarios municipales, acerca del funcionamiento del equipo técnico, asumiendo que existe una estrecha relación entre la gestión realizada por ellos y los resultados obtenidos en el Presupuesto Participativo.

La menor cantidad de funcionarios indica que el funcionamiento del equipo técnico es bueno, a pesar de las complejidades que el proceso de Presupuesto Participativo presenta.

***“El equipo técnico funciona bien, entendiendo lo difícil que es llevar a la comunidad a participar y hacerse parte de algo.***  
(Concejal A. Márquez)

Regular, ha sido la tendencia que más se ha reflejado, pues existe la autocrítica de que el Presupuesto Participativo no está respondiendo a los objetivos que inicialmente el municipio se ha planteado. Y esa situación se

atribuye a la conducción inestable del proceso, responsabilidad del equipo técnico.

***“Yo creo que bueno no es...malo, tendría que ser muy injusta porque hay un esfuerzo enorme por pensar y repensar...pero no estamos dando cuenta de lo que queremos, no estamos obteniendo los resultados que queremos”. (Alcaldesa)***

Según los entrevistados, el funcionamiento del equipo técnico es regular, por variadas razones. Se habla de la complejidad que tiene la instalación del Presupuesto Participativo y los constantes cambios que la metodología ha sufrido, las diferentes miradas y la inexistencia de puntos de encuentro que contribuyan a obtener mejores resultados.

***“El funcionamiento del equipo técnico, ha sido complejo, actúa cuando hay emergencia, producto de todos los cambios que se producen en el municipio año a año. Para algunos lo fundamental es el presupuesto y para otros lo fundamental es la participación, hay diferentes miradas frente al Presupuesto Participativo. Su funcionamiento es regular, porque hay falta de compromiso con todas las unidades”. (Territorial 7)***

Se advierten debilidades al momento de conducir procesos que son dinámicos y nuevos. Sin embargo se asume que el adquirir experiencia es parte de un aprendizaje permanente.

***“Se ha avanzado hay debilidades, porque el proceso de participación es complejo, es parte de un aprendizaje, la participación es un proceso permanente, dinámico, con posibilidades de ampliación” (Encargado Educación)***

A consecuencia de lo anterior es posible observar...

***“Falta coordinación, falta dirección”.*** (Encargado Infancia)

Así mismo;

***“Existe desconexión, entre los territoriales y los directivos”***  
(Encargado Secplac)

Una falencia importante es la falta de comunicación, que trae consecuencias negativas en los resultados del Presupuesto Participativo, especialmente en la convocatoria de la comunidad.

***“Regular, porque entre el equipo técnico, los encargados territoriales y la comunidad generalmente no existe una buena comunicación”*** (Encargado Org. Comunitarias)

***“El funcionamiento del equipo técnico es regular porque hay problemas con la convocatoria”*** (Territorial 2).

Según la opinión de los funcionarios municipales, el equipo técnico no ha considerado elaborar procesos de sistematización de las experiencias de Presupuesto Participativo que se han llevado a cabo año a año.

El no considerar la sistematización como parte de la metodología, implica perder valiosa información, traducida en la experiencia adquirida durante todo el proceso. Así mismo, no se logra obtener nuevos aprendizajes para mejorar las falencias detectadas, replicando prácticas erróneas que finalmente perjudican y obstaculizan todo el proceso.

***“El funcionamiento del equipo técnico es regular, falta sistematización del mismo proceso, no hay un trabajo sistemático, se repiten los mismos errores siempre”.***

**(Encargado Fomento Productivo)**

Finalmente, existen opiniones que indican que el funcionamiento del equipo técnico es deficiente; esto debido principalmente, a la falta de cohesión y planificación de las actividades.

***“Tiene muchas falencias, lo veo débil, porque los equipos están pocos planificados, poco cohesionados y eso perjudica las cosas...”.*** (Territorial 5 y territorial 3).

Se destaca la opinión que manifiesta un concejal de la comuna, que indica la existencia de influencias en las opiniones y decisiones de la comunidad, por parte del equipo, es decir, plantea sutilmente que el Presupuesto Participativo estaría predeterminado y dirigido en relación a la asignación de los recursos, influenciando sobre las ideas de los vecinos, con el propósito de dirigir los proyectos a concursar.

***“Malo, muy malo. El equipo va con tareas definidas, saben hacia donde tienen que orientar los recursos...influyen en las ideas de los pobladores”*** (Concejal M. Tamayo)

En síntesis, las respuestas indican que el funcionamiento del equipo técnico que está a cargo de la implementación del Presupuesto Participativo, principalmente es regular, dado que existen dificultades en la comunicación interna, falta de cohesión del equipo, debilidad en la conducción de los procesos, falta de experiencia, ausencia de sistematización, entre otros.

Se destaca la presencia de una parte minoritaria de los funcionarios que indica que el equipo ha funcionado en forma deficiente, producto de la escasa planificación y cohesión entre los equipos.

## **5.- Efectos en el Poder**

La presente categoría, nos da a conocer, los efectos que se producen en las relaciones de poder que se dan tanto en el municipio, en la comunidad y entre ambos, producto de la instalación del Presupuesto Participativo.

Examinándolo desde tres perspectivas, en primera instancia se aborda el tema sobre quién debiera asumir la responsabilidad en el proceso, entendiendo que esta metodología de participación incorpora y responsabiliza a ambos actores, es decir, plantea la corresponsabilidad como eje principal que permite evaluar la calidad de la participación, entorno a los grados de empoderamiento que la comunidad ha alcanzado.

Por otra parte, se aborda el tema relacionado con la adquisición de cuotas de poder por parte de la comunidad, a través del ejercicio de Presupuesto Participativo. Dicho ejercicio, considera que la comunidad tiene la capacidad de asumir responsabilidades y tomar decisiones. Con ello, busca potenciar el protagonismo y la autonomía necesaria para enfrentar el proceso, a través de la construcción de espacios que permitan compartir el poder, rompiendo con lo que históricamente ha estado en manos del municipio, es decir, el control, la decisión, la planificación y la ejecución de todas las acciones, que no consideraban a la comunidad, como un aporte para el desarrollo de la comuna.

Por último, entendiendo que el Presupuesto Participativo promueve la cogestión, es necesario conocer la opinión de la institución respecto de la

existencia de límites, dada la incorporación de la comunidad en los quehaceres municipales.

### 5.1 Corresponsabilidad

El Presupuesto Participativo, reconoce la necesidad de entender que la comunidad y el municipio son responsables de implementar un proceso que implique mejorar la calidad de vida en la comuna. Para ello, es necesario contar con ambos actores comprometidos, que logren llegar a consensos y acuerdos, asumiendo que es un ejercicio complejo y dinámico, que requiere de un constante aprendizaje.

“Sin corresponsabilidad ciudadana, el político, el funcionario, las autoridades en su sentido más alto, quedan libres para actuar a su antojo, para imponer su agenda personal, por sobre la comunitaria y para responder sólo a los intereses cupulares y partidistas, en lugar de asegurar que el interés de la ciudadanía prevalezca.” (Diario el Siglo de Torreón, 2009)

A este respecto, las opiniones de la institución es posible agruparlas en tres tendencias. La primera, tiene relación con que la autoridad es quien debiera asumir toda la responsabilidad en la aplicación del Presupuesto Participativo, argumentando que no fue iniciativa de la comunidad implementarlo, sino que de la autoridad máxima del municipio.

***“El Presupuesto Participativo no es una demanda que haya surgido de la comunidad, ha sido una política de la alcaldesa, por lo tanto, ésta es plenamente responsable. La comunidad aún no está empoderada para responsabilizarse de este proceso.” (Encargada Infancia)***

Otros argumentan que además de la autoridad máxima, es el equipo técnico quien asume responsabilidades, sin embargo, ninguno ha cumplido con las expectativas.

***“La alcaldesa es quien asume esta responsabilidad, ya que es ella la que instaura este proceso, ella tiene la voluntad. También hay responsabilidades de todo un equipo, entendiéndose como la DIDECO. El Presupuesto Participativo es la prueba de fuego para la DIDECO y hasta el momento ninguno ha pasado la prueba”. (Fomento Productivo)***

De esta forma, hay opiniones que indican que la responsabilidad debe estar a cargo de la institución, es decir, autoridades, equipo técnico y todos los funcionarios municipales. Esta debe velar por el buen desarrollo del proceso, asegurando su buen funcionamiento, transparencia, equidad y un constante diálogo con la comunidad.

***“La responsabilidad política es de la institución y esta debe cuidar el proceso, para que este desarrolle de la mejor manera y lo más transparente posible. La institución debe liderar el proceso y establecer relación con la comunidad”. (Encargado Omil).***

La tercera tendencia indica que debe existir una responsabilidad compartida entre el municipio y la comunidad, solo de esta forma es posible adquirir aprendizajes que enriquezcan a todos los actores involucrados.

***“Yo creo que es una responsabilidad compartida y el aprendizaje tiene que ser mutuo, son procesos nuevos y hay***

***que ir construyendo e ir tratando de mejorarlos... es una apuesta". (Alcaldesa).***

Existen opiniones que advierten una situación compleja, frente al hecho de ceder poder a la comunidad, de compartir espacios de los que la comunidad debe hacerse responsable, pues implica estar frente a constantes instancias de negociación entre dos niveles de actoría (autoridades municipales y comunidad) donde claramente los grados de poder son distintos.

***“La responsabilidad política está en la decisión de entregar poder, es tremendo, es un proceso que se negocia. Y más cuando existe una relación inquieta entre concejales y la comunidad” (Encargada Fomento Productivo).***

En conclusión, se puede observar que la institución no tiene establecido quien debe asumir la responsabilidad en la implementación del Presupuesto Participativo. Se atribuye esta responsabilidad de manera instintiva, a la autoridad máxima del municipio, argumentando que es esta autoridad es quien instala esta iniciativa en la comuna. Sin embargo, existen opiniones que plantean que la responsabilidad debe ser compartida por el resto de los funcionarios y por la comunidad.

## 5.2.- Empoderamiento de la Comunidad con el Presupuesto Participativo

El Presupuesto Participativo considera como un elemento importante, el empoderamiento de la comunidad, a través del ejercicio de la participación. Puesto que la comunidad se incorpora a los quehaceres municipales y adquiere herramientas para decidir sobre el presupuesto municipal.

En este contexto, hay que mencionar que la comunidad conquista espacios de poder, a través de la toma de decisiones, los cuales no siempre son validados por la institución, por diversos factores, entre ellos; por el miedo que les provoca saber que la comunidad tenga la posibilidad de conducir los procesos de decisión.

***“La alcaldesa ha hecho una apuesta muy importante, creo que son pocos los alcaldes que le entregan el presupuesto a la gente, no muchos se arriesgan, les da miedo que la gente tenga el poder y no todos los alcaldes están preparados para entregar ese poder a la gente”. (Territorial 1)***

Las opiniones a este respecto se pueden clasificar en tres tendencias. La primera tiene que ver con la intención de que la comunidad construye un poder distinto al de la institución, no se trataría de transferir o ceder poder, sino más bien de una nueva forma de inclusión de la comunidad al municipio.

***“...Más que una transferencia de poder hacia la comunidad es un diálogo...la idea no es que haya transferencia, no es que mi poder te lo traspaso a ti... es crear el espacio, el encuentro y trabajar en conjunto y el pensar en conjunto. No hay transferencia, hay la intención de construir un poder distinto y que es de a dos” (Alcaldesa).***

Una segunda mirada, que indica que efectivamente el Presupuesto Participativo permite que la comunidad adquiera cierto poder y lo utilice, a través de la toma de decisiones.

***“Yo entiendo que si hay transferencia de poder hacia la comunidad, al invitar a la comunidad a participar en la elaboración del presupuesto, algo que se podría realizar entre cuatro paredes de una oficina. También hay una responsabilidad de planificar el Presupuesto Participativo de un año a otro y eso se entiende como un traspaso en la toma de decisiones”. (Encargado Omil)***

Finalmente, están aquellos que piensan que la comunidad solo debe participar a través de la opinión, anulando la posibilidad de empoderamiento. Por lo tanto, según esta idea se deben imponer límites claros, pues son las autoridades las que están realmente preparadas para la toma de decisiones, ya que la comunidad no tendría las herramientas necesarias para ello.

***“Hay transferencia hasta donde se pueda, en la democracia participativa uno tiene que buscar la participación y la opinión de la comunidad, pero las decisiones las toma la autoridad. Porqué, por una razón muy simple [que cada uno quiere llevar agua a su molino]. Hay que medir y tratar de tomar distancia para tomar una decisión...y para eso la comunidad no tiene las herramientas” (Concejal A. Márquez).***

De acuerdo a las opiniones entregadas por los entrevistados se puede concluir, que no existe un criterio común, ni claridad para abordar el tema del poder. Sin duda, cuando se habla de presupuestos participativos, se debe considerar que se produce un efecto en las relaciones de poder, más aún cuando la toma de decisiones se realiza desde el espacio comunitario. Frente a la posibilidad de que la comunidad adquiera cuotas de poder en un área sensible para el municipio como son los recursos. Se hace indispensable la reflexión y la

adopción de una postura concreta, seria y responsable previa a la aplicación del Presupuesto Participativo.

### 5.3. Límites en el ejercicio de la participación

Los límites en el ejercicio de la participación, surge como un tópico necesario de abordar dada la conclusión anterior. De esta forma, las opiniones de la institución se centran en la existencia de límites que estarían establecidos previamente por la institución.

***“Los lineamientos de la municipalidad son el límite del poder comunal” (Territorial 2).***

Otras opiniones establecen que los límites están dados por el diseño de la metodología, que establece regulaciones a los procedimientos y al funcionamiento del proceso.

***“El instrumento es fundamental y pondrá los límites, “es un rayado de cancha” que va a definir cuáles serán las metodologías, quienes definirán este presupuesto, quienes representarán, quienes van a votar, que proyectos se votarán”. (Encargado Jurídico).***

Cabe destacar que ya hemos mencionado que la metodología ha presentado falencias, por lo que se infiere que los límites no se encuentran claramente establecidos. Sin embargo, los entrevistados identifican que la metodología es la que debe incorporar y definir los límites de actuación de la institución y de la comunidad.

Finalmente, están aquellas opiniones que dan a entender que no debieran existir límites para que la comunidad se empodere en este proceso. Se trataría de establecer un mayor diálogo y un traspaso fidedigno de información y oportunidad de capacitación, con el fin de lograr un verdadero espacio de participación.

***“En la medida en que tú vayas profundizando en la información, en la comunicación, en el trabajo en conjunto, no deberían haber límites. La idea es ir entregando herramientas a la comunidad de información, de capacitación, para poder crecer...” (Alcaldesa)***

Sobre los límites, se habla principalmente que debiera existir un marco regulatorio, que establezca normas, deberes y derechos que permitan llevar a cabo un proceso más ordenado, con roles definidos, actividades planificadas en base a objetivos claros y realizables.

En este sentido, la autoridad máxima del municipio apunta a establecer que no debieran existir límites, sino establecer un diálogo permanente con la comunidad que permita estrechar vínculos sin la necesidad de limitar los espacios de participación.

## **6.- Percepción de La Participación Comunal**

La presente categoría recoge las opiniones de la institución, respecto de cómo conciben la participación de la comunidad, en el desarrollo del Presupuesto Participativo. Específicamente, la participación de la comunidad, la variación de la participación luego de la implementación y los efectos que ha provocado en las organizaciones comunitarias.

## 6.1.- La Participación de La Comunidad en el Presupuesto Participativo

Se refleja en la opinión de la institución, un reconocimiento frente a una baja participación por parte de la comunidad intentando explicar ello por qué la comunidad es reticente a participar en el proceso de Presupuesto Participativo.

La institución centra el problema de la baja participación en la propia comunidad, señalando la falta de conciencia, interés, tiempo, organización y motivación a participar.

***“La gran mayoría de la gente de la comuna no tiene conciencia de los problemas que tenemos. No sacamos nada con hacer decretos alcaldicios si las personas a quienes afectan no tienen conciencia”.*** (Concejal A. Márquez.)

***“... Yo creo que hay gente que derechamente no se interesa en participar, no está ni ahí, no es su tema...el participar”.***  
(Concejal A. Márquez)

***“...Por falta de organización, también hay falta de motivación, y de tiempo. La gente vive para su trabajo y no se preocupa de nadie más.*** (Concejal R. Solano)

Por último, la institución reconoce la existencia de desconfianza hacia la institución municipal, siendo esta una causa de la no participación de los vecinos.

***“La gente no participa del Presupuesto Participativo, por falta de confianza hacia la autoridad municipal”.*** (Concejal I. Matus)

Esta desconfianza se puede explicar por las altas expectativas que genera el municipio y los constantes incumplimientos, lo que provoca escasa credibilidad.

***“... El problema es que a veces, no se cumple con los objetivos y la gente se decepciona y no quiere participar” (Concejal I. Matus)***

Sumado a la desconfianza, se agrega la falta de conocimiento.

***“Las personas no participan en el Presupuesto Participativo por falta de conocimiento por ende por falta de información, hay poca credibilidad y desconfianza hacia la municipalidad”.***  
**(Territorial 8)**

Claramente se observa, que una parte mayoritaria de la institución advierte que la baja participación de la comunidad en el Presupuesto Participativo, responde a falencias que presenta la propia comunidad, sin reconocer ni hacer autocrítica de las propias. No obstante, existe una parte minoritaria de la institución, que asume proyectar una imagen dañada la que genera desconfianza, desinterés, alejamiento y escasa credibilidad.

## 6.2.- Variación de la Participación en el Presupuesto Participativo.

Para este estudio resulta relevante, la percepción que tienen los funcionarios municipales, acerca de cómo ha variado la participación luego de la aplicación del Presupuesto Participativo en la comuna de Cerro Navia.

Se observan claramente tres tendencias que indican la variación de la participación. Por una parte hay opiniones que refieren que la participación de la

comunidad ha disminuido, otra que se ha mantenido y finalmente que va en franco aumento.

El encargado de la oficina municipal de información laboral ( OMIL) explica que durante la aplicación del Presupuesto Participativo la participación de la comunidad ha disminuido, dado el constante incumplimiento de las propuestas que los vecinos han formulado, es decir, por la anulación por parte del municipio de la toma de decisiones.

***“La participación ha disminuido, antes había más convocatoria. Creo que tiene que ver con que las propuestas del municipio no han dado respuesta a las necesidades de la comunidad, por tanto, lo más probable es que no vuelvan a participar”.***  
**(Encargado Omil)**

Otros indican que la participación se ha mantenido sin ningún cambio significativo durante la aplicación del Presupuesto Participativo, esta situación se explicaría dada la fragmentación social que existe a nivel local, perjudicando la instalación de una participación local efectiva.

***“La participación no ha variado mucho, hay una participación súper fragmentada, que hemos tratado de romper pero eso es muy complejo”.*** (Territorial 7)

Junto a esto, una parte de los concejales de la comuna indican que la participación está atravesando por un proceso de agotamiento, lo que provoca estancamiento y no permite el avance de los procesos.

***“Al parecer se ha estancado, al parecer se ha llegado a un tope, la gente espera que le den, y con eso está contenta. Hay un proceso de agotamiento”.*** (Concejal A. Márquez)

Otro argumento, indica que la participación se ha mantenido por la actitud asistencialista con que la institución ha actuado históricamente, provocando vicios traducidos en clientelismo, lo que ha generado alteraciones en la participación, modificando su esencia natural.

***“Se ha mantenido. A los diálogos va la misma gente de siempre, los que quieren plata para sus organizaciones, es el clientelismo puro. Estos espacios no vinculan a las personas con sus necesidades”.*** (Concejal M. Tamayo)

Otra mirada, aunque minoritaria, indica que la participación ha aumentado, ya que día a día se van sumando más personas. Dado lo anterior, se puede inferir que los entrevistados entienden el aumento de la participación, en relación a la cantidad de participantes. Sin considerar aspectos cualitativos de la participación.

***“Yo veo que la participación va creciendo, va involucrando más gente...”*** (Territorial 3)

Junto a esto, se advierte que el aumento de la participación es débil pues disminuye al verse expuesto ante cualquier variable.

***“La participación ha aumentado en cantidad, pero es débil y basta que pase algo para que disminuya, por ejemplo, las trabas burocráticas y por ende la frustración de los vecinos.”*** (Encargado Educación).

En síntesis, se visualizan tres miradas distintas frente a la variación que ha experimentado la participación luego de la aplicación del Presupuesto Participativo. Se pudo constatar la inexistencia de un instrumento que evalúe esta variación. Por tanto, es posible advertir que los argumentos no se sustentan en una evaluación sistemática, sino más bien están basados en percepciones de carácter empírico.

De este modo, no es posible determinar científicamente la variación que ha tenido la participación durante el proceso de Presupuesto Participativo.

## **7.- Efectos del Presupuesto Participativo**

La mirada municipal respecto a los efectos que provoca el Presupuesto Participativo en la comuna, es un espacio de reflexión en torno a las consecuencias que ha provocado la instalación de este ejercicio, cómo ha afectado el funcionamiento interno, externo y la participación de la comunidad.

### **7.1.- Cambios Concretos en la Comuna.**

Las opiniones referidas respecto a los cambios provocados en la comuna luego de la aplicación del Presupuesto Participativo, se enmarcan principalmente en reconocer que este ejercicio, ha provocado cambios en el desarrollo urbano de la comuna, como por ejemplo, la construcción de veredas, pavimentación de calles y pasajes, instalación de luminarias, edificación y mejoramiento de sedes vecinales, etc. En definitiva el mejoramiento de los espacios públicos.

***“Los cambios se traducen en obras, en diferentes ámbitos, mejoramiento de espacios públicos...” (Encargado Finanzas)***

Cabe destacar, que los cambios provocados por el Presupuesto Participativo, son mayormente de forma y no de fondo como se esperaría que fuera con esta metodología de participación.

***“Si... se han realizado algunos cambios de tipo estructural, de suelo, de forestación”. (Concejal I. Matus)***

Esta situación ha provocado que la institución y la comunidad, conciban al Presupuesto Participativo como un instrumento que no logra provocar cambios trascendentales, ni transformaciones sociales que permitan mejorar la calidad de vida de los habitantes de la comuna, tampoco permite generar conciencia de las verdaderas problemáticas pues no las soluciona ni incide en ellas.

***“La comuna necesita mucho más de lo que el Presupuesto Participativo le está entregando. Esta es una comuna que tiene grandes problemas, drogadicción, cesantía, pobreza. Entonces el Presupuesto Participativo resuelve pequeñas cosas, logra tocar algunas cosas, pero el grueso de los problemas de la comuna como la educación, la salud...no. El Presupuesto Participativo es solo una forma de administrar el tema municipal” (Concejal A. Márquez).***

Se asume que existen falencias en los resultados que ha tenido el Presupuesto Participativo demostrándose en la inconformidad que la comunidad tiene...

***“...En este proceso de lo que nos damos cuenta es que efectivamente, muchas de las demandas de la comunidad quedan insatisfechas...entonces es como lo opuesto...es contradictorio...” (Alcaldesa)***

Se puede observar, que las opiniones dan cuenta de un mejoramiento del espacio público, sin embargo no refieren a cambios que debieran estar presentes en el ámbito del Presupuesto Participativo, permitiendo un acercamiento amplio entre la comunidad y el municipio y fortaleciendo la relación entre ambos. De esta forma aumentar la aproximación de nuevos vecinos a la participación local.

No obstante, se destaca que las políticas e iniciativas municipales se ejecutan con una mirada territorial, lo que sin duda, permite que los programas e iniciativas lleguen con mayor equidad a la comunidad.

## 7.2.- Efectos del Presupuesto Participativo en la Participación

El Presupuesto Participativo, también tiene efectos en la participación y la institución tiene diversas formas de mirarlos. En este sentido, se hace referencia, a que el Presupuesto Participativo es un riesgo para la participación, si no se manejan ciertos aspectos.

***“El Presupuesto Participativo es una herramienta que casi por moda se ha ido instalando... Yo creo que tiene hartos riesgos...o sea si tú no resguardas, se puede convertir fácilmente en algo en contra de la participación”. (Alcaldesa)***

Uno de esos riesgos, es instalar el Presupuesto Participativo sin establecer previamente procesos educativos que permitan a la comunidad ser un protagonista informado, con el conocimiento necesario para que el proceso de decisión sea efectivo. Al no existir procesos educativos previos, esta herramienta se convierte, en un instrumento que no provoca transformaciones importantes para la comuna.

***“El Presupuesto Participativo está concebido solo para mantener la clientela, para poder tener cambios sustanciales e involucrar a más gente, es necesario instalar procesos educativos previamente”. (Concejal M. Tamayo).***

Lo anteriormente expuesto, refleja el tipo de participación que se ha instalado con el Presupuesto Participativo. Una participación, que no ha logrado la evolución necesaria para enfrentar reales procesos de toma de decisiones.

***“Yo diría que se da una participación consultiva más que resolutive. Entendiendo como consultivo que te pregunto algo pero que finalmente igual lo hago yo y resolutive es que tengas realmente injerencia en las decisiones”***  
**(Fomento Productivo)**

Hay quienes piensan, que el Presupuesto Participativo ha sido un aporte en cuanto a romper con el individualismo al que esta comuna está acostumbrada.

***“En una sociedad de consumo, a la gente no le interesa lo que le pasa al de al lado. Eso es lo que tenemos que romper y el Presupuesto Participativo aporta a eso. Aporta en el desarrollo, en el despertar de la conciencia y en la responsabilidad de la sociedad”*** (Concejal I. Matus).

En conclusión, los entrevistados dan cuenta de la existencia de numerosas falencias en el Presupuesto Participativo y en el desarrollo que la participación ha tenido durante este proceso, producto de que no están instalados procesos de educación previos. Generándose una participación de tipo consultivo en donde la opinión prevalece por sobre la decisión.

### 7.3.- Propuestas para el buen desarrollo de la participación en el Presupuesto Participativo.

A partir de la presente investigación, los entrevistados sugieren diversas propuestas para lograr que el desarrollo del Presupuesto Participativo permita potenciar espacios participativos y lograr sus objetivos. Los que principalmente apuntan a lograr una efectiva toma de decisiones, involucrar a la comunidad en la gestión municipal, y abrir espacios de participación comunal que permitan la transformación y superación de las condiciones adversas por las que atraviesa esta comuna.

***“Que sea un proceso informado, que se utilicen las armas de la educación, que exista un conocimiento suficiente para enfrentar estos temas; con procesos previos, como por ejemplo, hacer planificaciones barriales. Todo aquello que permita dar mayor poder y autonomía a la gente, a los vecinos y no a las estructuras intermedias”. (Concejal M. Tamayo)***

Otros, proponen que la institución no debe influir en las decisiones que tome la comunidad, solo debe tener un rol de apoyo.

***“Yo creo que la institución debería ser un mero espectador en esto, apoyando, pero la comunidad, es la que tiene que participar y decidir su presupuesto”. (Territorial 1)***

Por otra parte, se aborda el tema de la desconfianza. La institución debe dar cumplimiento a los compromisos y generar instancias de diálogo que permitan construir confianza entre ambos niveles de actoría.

***“Superar el tema de la desconfianza, que los compromisos se cumplan, transmitir el mismo discurso, un equipo más comprometido”. (Territorial 2)***

Junto al compromiso que debe tener la institución, es importante el involucramiento desde el inicio del proceso, a fin de acompañar desde el inicio a la comunidad.

***“El municipio debe involucrarse desde el principio en los procesos, no solo en las reuniones masivas, ya que esto es un proceso que requiere de un involucramiento desde el inicio”. (Territorial 7)***

También le asignan responsabilidad a la comunidad para lograr el éxito del proceso.

***“Si la comunidad lograra visualizar como resolver sus problemáticas, y como hacerse cargo, con el apoyo del municipio. Dejar de lado la posición individualista y mirar de forma integral los problemas comunales, el Presupuesto Participativo tendría mayor éxito”. (Territorial 7)***

Surgen propuestas en términos del tiempo de duración del Presupuesto Participativo, y de cómo la comunidad debe involucrarse en todas las etapas.

***“Darle más tiempo al proceso, un periodo más largo, segundo que efectivamente todas las direcciones municipales se comprometan, incorporar a la comunidad en la planificación de todo el proceso de Presupuesto Participativo” (Territorial 8)***

Tal y como se ha mencionado anteriormente, es importante definir una metodología pertinente a la realidad comunal y que esta sea clara y sustentable.

***“El Presupuesto Participativo es una buena herramienta para fomentar la participación. Lo que sí, se debe definir, es una metodología clara y permanente en el tiempo”. (Territorial 8)***

Importante es para la institución, instaurar procesos de capacitación tanto internos, como para la comunidad.

***“Hay que informar, hay que capacitar a un montón de gente, hay que empoderar a la comunidad en el tema de la participación, respetar las decisiones...” (Encargado Jurídico)***

***“Armar una estrategia de comunicación fuerte, una nueva capacitación para las personas que trabajan en el Presupuesto Participativo. Generar una participación empoderadora, con contenido y con más convicción.” (Encargado Previene)***

La participación para la institución, es importante y para que el Presupuesto Participativo logre reconocerse como una herramienta participativa, esta debe ser:

***“Amplia y ordenada, hay que buscar métodos para escuchar a todos. La Transparencia es fundamental, porque la participación es fácil de ser manipulada, debe ser directa en la medida en que se afine la metodología y la gente entienda que la participación es un derecho que debe ejercer.” (Encargado Educación)***

En síntesis las propuestas apuntan a que el Presupuesto Participativo debe cumplir con exigencias mínimas para su buen desarrollo. En este sentido, se destaca que este proceso debe incorporar a la información como una herramienta fundamental no solo para la comunidad sino también para la institución. Así mismo, es importante definir adecuadamente los roles que cada funcionario municipal tendrá que asumir en la aplicación de esta metodología a fin de evitar malas prácticas y situaciones que obstaculicen el protagonismo que la comunidad adquiere con el Presupuesto Participativo.

Por otra parte, surge la necesidad de fortalecer los lazos de confianza y fomentar la transparencia a través de la fiscalización en el cumplimiento de los compromisos adquiridos por la institución.

Tal y como se señala en los principios del Presupuesto Participativo, el involucramiento de la comunidad desde el inicio del proceso, es una condición indispensable para lograr la motivación y el compromiso necesario de la comunidad, con el fin de que esta pueda asumir el rol protagónico que le corresponde. Para ello, es fundamental contar con procesos de capacitación permanentes tanto para la comunidad como para los funcionarios municipales.

Como ya se ha mencionado anteriormente el diseño de una metodología pertinente a la realidad comunal, es indispensable para instalar un proceso de participación adecuado y permanente en el tiempo.

## CONCLUSIONES

Desde la mirada del municipio, es posible afirmar que existe una visión amplia en la forma de concebir y entender el concepto de Presupuesto Participativo, cada actor le otorga una connotación distinta y lo construye desde sus propios juicios y aprendizajes previos. Lo que para efectos de este estudio no constituye un problema, pues, se comprende que cada individuo trae consigo un marco referencial único. Sin embargo, la instalación de un proceso de participación requiere de un esfuerzo adicional por parte de cada actor por construir a partir de sus propios recursos, una mirada en común que permita fundamentar sus acciones bajo un paradigma que deberá establecer y orientar los criterios con los cuales funcionará el Presupuesto Participativo.

A través de la presente investigación se ha constatado que el trabajo realizado en la comuna de Cerro Navia ha tenido por característica la dispersión de ideas y una falta de complementariedad y de reflexión frente a la necesidad de contar con un paradigma en común para abordar el ejercicio de participación.

Sumado a lo anterior, se advierte un notable desconocimiento; que afecta no solo a los funcionarios municipales sino también a sus autoridades. A consecuencia de la presente investigación, se ha pesquisado que los concejales de la comuna son ignorantes respecto de variadas temáticas que aborda el Presupuesto Participativo, lo que ha representado una compleja situación, afectando el buen desarrollo del Presupuesto Participativo.

Con el Presupuesto Participativo desarrollado en la comuna de Cerro Navia, los concejales han adquirido un rol protagónico, en la evaluación y decisión de los proyectos a ejecutar. Respecto a esta situación se puede determinar la distorsión que ha tenido el Presupuesto Participativo en esta comuna. Por una parte, nos encontramos frente a un concejo que desconoce aspectos relevantes

del Presupuesto Participativo como el concepto, las etapas de desarrollo y su funcionamiento en general, lo que pone en peligro la evaluación y posterior decisión de la cual ellos están a cargo, se demuestra la falta de involucramiento durante todo el proceso lo que implica la desresponsabilización de la autoridad frente a este ejercicio de participación. Cabe señalar, que esta figura de autoridad se hace visible prácticamente al final del proceso.

Respecto a los encargados territoriales, se puede mencionar que incorporan elementos del concepto a un análisis efectuado con mayor profundidad. Se destaca el uso de herramientas técnicas adquiridas en procesos de capacitación y la aplicación del aprendizaje obtenido a través del estudio de otras experiencias de participación.

El equipo de encargados territoriales, tienen la particularidad de establecer una relación directa y vinculante con la comunidad, lo que les permite tener una visión amplia e integradora de sus características, implicando para los territoriales un mayor involucramiento y compromiso con el desarrollo y con los efectos que provoca la aplicación de nuevas metodologías de participación en el ámbito local. Los encargados territoriales han logrado legitimarse ante la comunidad y con la mayor parte de los funcionarios municipales, sobre este punto se puede mencionar que la figura de los encargados territoriales genera desconfianza al equipo de concejales de la comuna, por la dualidad del rol que cumplen, la estrecha cercanía con la comunidad y con los funcionarios municipales.

En cuanto a los funcionarios municipales, se observa una problemática que se da en todo el municipio, la que se ha mencionado anteriormente. La investigación da cuenta de una desorganización interna, producto de un discurso institucional de carácter disperso, provocando efectos negativos en la implementación de la metodología y en la participación de la comunidad.

La conceptualización del Presupuesto Participativo que hace el equipo técnico, no logra el sustento teórico ni un buen desarrollo en la práctica. Dicha conceptualización instrumentaliza la definición del Presupuesto Participativo calificándolo como un ejercicio consultivo que permite a la comunidad dar opinión, sobre temas preestablecidos por el municipio. Burocratiza los procesos, institucionaliza al punto de legitimar a las autoridades municipales como únicos responsables de tomar las decisiones finales. Esta postura contradice lo que plantea originalmente el Presupuesto Participativo.

*“(...) En donde la comunidad y el municipio deciden juntos una parte de las inversiones”.* (Pagliai, op cit: 3).

Sin embargo, existe una parte importante del municipio que apuesta por esta metodología, y cree en este ejercicio como una posibilidad de generar en la comunidad, la oportunidad de decidir abiertamente sobre aquellos asuntos o situaciones que ellos consideren relevantes para su desarrollo, a través de la toma de decisiones.

Esta dicotomía, provoca consecuencias al interior del municipio especialmente en la manera de concebir y aplicar este ejercicio, transmitiendo hacia la comunidad, confusión respecto de los lineamientos generales, provocando desencanto, desconfianza y desmotivación hacia el mismo proceso.

Otra área del conocimiento que abordó esta investigación fueron las etapas de implementación del Presupuesto Participativo, en donde se establece que solo una parte de los actores institucionales identifican plenamente las etapas, constatando nuevamente, que los concejales manejan poca información respecto de los presupuestos participativos; tampoco hay conciencia de que existen procedimientos previos al desarrollo de las etapas. Hay notable falta de

comunicación al interior del municipio, lo que ha dificultando todo el proceso de implementación, perdurando esta condición en el tiempo.

Se observan falencias en el equipo técnico, que es el que debiera diseñar una metodología pertinente y clara para la ejecución de las etapas. Errores que quedan de manifiesto, en el discurso de los entrevistados, dado que no logran generar un orden sucesivo de las etapas.

Por tanto, la construcción de las etapas del Presupuesto Participativo, ha sido un proceso dificultoso, dada la escasa experiencia acerca del tema, la inexistencia de procedimientos establecidos para mejorar la comunicación interna, para organizar el trabajo en equipo y para realizar una sistematización de la experiencia año a año.

A través de los discursos institucionales, se puede constatar la existencia de múltiples medios para informar a la comunidad del proceso de Presupuesto Participativo. Destacándose la importancia que le asignan a la figura del encargado territorial, como un medio significativo de diálogo entre la comunidad y el municipio.

Dichos medios de comunicación, son reconocidos por la totalidad de los entrevistados, lo que implica establecer que estos se encuentran informados respecto de los canales de información existentes.

Así mismo, se desataca la utilización de la etapa de los diálogos ciudadanos y de las mesas territoriales, como instancias de retroalimentación constante de la información, entre el municipio y la comunidad.

El presente estudio argumenta que la información con la cual se da a conocer el Presupuesto Participativo a la comunidad, es una herramienta fundamental para

promover espacios de participación efectivos. Dado que, tener información a disposición, permite procesos activos de comunicación y es fundamental para el ejercicio de la libertad y de las responsabilidades individuales (Brunner en Mutis, et al).

La participación debe incorporar a la información como un elemento indispensable, dado que, la información produce efectos sobre quienes informan y sobre los que son informados. La información, es un antecedente básico para toda participación, es indispensable que esta sea simple y de amplio acceso.

Respecto de la efectividad de la información la mayoría de los actores institucionales efectúan un análisis insuficiente, que no da cuenta de lo que realmente ocurre con el traspaso de información a la comunidad. Esto puede ser explicado, por la falta de sistematización y evaluación de experiencias anteriores, a fin de detectar posibles obstaculizadores.

Se advierte la falta de un instrumento metodológico, que permita medir el impacto que esta información tiene en la comunidad, así mismo medir el aprendizaje obtenido por la comunidad y el nivel de satisfacción que esta tiene en relación a la información recibida.

Por último, se destaca que la entrega de información óptima, no es instantánea sino que es parte de un proceso, que debe contemplar una metodología clara que permita maximizar los recursos comunicacionales de los que dispone el municipio. De esta forma, llegar a toda la comunidad y lograr transmitir la información, a fin de que esta, logre un verdadero aprendizaje e incorpore los elementos fundamentales para enfrentar el proceso de toma de decisiones.

Es preciso señalar, que en el transcurso de la presente investigación se identificaron ciertas características del Presupuesto Participativo, que permiten tener una visión amplia de cómo se ha estructurado el funcionamiento y en base a qué lógicas se ha implementado en esta comuna.

En este contexto se señala que la mayor parte del municipio vincula la intención de aplicar el Presupuesto Participativo en la comuna de Cerro Navia, como una idea que surge directamente de la entonces alcaldesa, quién propone este proyecto con la intención de generar una política de participación que sea transversal a todas las acciones que el municipio ejecute.

Esta idea ha sido valorada por la mayoría de los funcionarios municipales, los que opinan claramente que la intención por aplicar esta metodología, está lejos de ser una estrategia electoral, puesto que comparten la idea de la alcaldesa, acerca de que la participación es fundamental para promover el desarrollo de la comuna.

A partir de la presente investigación se logró establecer que para la instalación del Presupuesto Participativo en la comuna de Cerro Navia, han existido previamente una serie de condiciones o elementos que si bien no han asegurado el éxito de su funcionamiento, lo han posicionado como uno de los proyectos de participación que se ha mantenido por un importante período de tiempo.

Es importante considerar específicamente las condiciones pobreza, como una oportunidad para potenciar los procesos de participación y organización con el fin de lograr una transformación profunda de los escenarios adversos que presenta la comuna.

Es indispensable, contar con una fase de diagnóstico idealmente participativo, que logre identificar no solo las necesidades de la comuna sino todos aquellos recursos que faciliten la construcción en conjunto del proyecto comunal.

Otro recurso fundamental en este proceso, es contar con un equipo técnico, que implique un grupo humano cohesionado, comprometido, con capacidad técnica para responder adecuadamente a un proceso complejo y que está en constante cambio. De esta forma dar cumplimiento a los objetivos planteados por el Presupuesto Participativo, dar respuesta a las expectativas que se generan en la comunidad y lograr que este proceso se instale y permanezca en el tiempo.

Claramente instalar este proceso en la comuna de Cerro Navia, no ha sido fácil, sin embargo, es posible observar que desde el municipio se identifican ciertos aspectos positivos que han facilitado su desarrollo, esto es clave para lograr la motivación tanto de los funcionarios como de la comunidad. Sin embargo, se constata que existe un diagnóstico negativo del Presupuesto Participativo producto de la gran cantidad de obstaculizadores que fueron mencionados en las entrevistas. A este respecto, es fundamental que un equipo conductor establezca los mecanismos necesarios para revertir los aspectos negativos y convertirlos en instancias de crecimiento y aprendizaje.

Si bien existe una evaluación desfavorable para el funcionamiento del Presupuesto Participativo, el municipio identifica que con su implementación se han generado cambios concretos principalmente relacionados con el desarrollo urbano de la comuna. Esto ha permitido entender, que el Presupuesto Participativo no ha incorporado en sus resultados, posibles soluciones a las problemáticas más trascendentales de la comuna de Cerro Navia, por lo tanto, esta metodología de participación, se ha instrumentalizado y se ha hecho cada vez más funcional al sistema municipal.

También se destacan cambios positivos, que si bien no son identificados por los funcionarios municipales, se ven reflejados en el desarrollo de las actividades locales en donde se observa un mayor acercamiento entre la comunidad y el municipio, a través del diálogo constante no solo con dirigentes sociales sino que con una parte importante de los vecinos.

El Presupuesto Participativo, ha confirmado en la práctica, la utilidad de contar con una división territorial, ya que esto ha permitido que las políticas municipales lleguen con más prontitud y equidad a los vecinos.

La existencia de numerosas falencias en el Presupuesto Participativo no han permitido generar transformaciones importantes en el ámbito de la participación, pues el Presupuesto Participativo no ha logrado romper con prácticas asistencialistas que fomentan el clientelismo, obstaculizando la instalación de una participación que valore lo colectivo por sobre lo individual. Hay que destacar que se han realizado esfuerzos por mejorar estos aspectos sin obtener mayores resultados.

Lo anterior se puede explicar, dada la inexistencia de procesos educativos previos a la instalación del Presupuesto Participativo, la participación de la comunidad está limitada a contribuir con sus opiniones las que no necesariamente, tienen injerencia en la toma de decisiones. Por tanto, estamos en presencia, de una participación de tipo consultiva y no decisoria.

Cabe señalar, que el Presupuesto Participativo genera un ambiente participativo, de encuentro, de integración, lo que permite mejorar las relaciones interpersonales, estrechar los vínculos entre los vecinos y con ello, romper con el individualismo que caracteriza a la sociedad actual.

Frente a lo mencionado anteriormente, surgen propuestas desde los mismos actores institucionales, que tienden a fortalecer la idea de la necesidad de contar con procesos educativos, que incorporen capacitación e información directa, clara y pertinente a todos los actores involucrados. De esta forma, fomentar la participación y la toma de decisiones consciente, responsable, transparente y comprometida con el desarrollo de la toda la comuna.

Proponen la idea de establecer un enfoque claro, coherente, pertinente a la realidad local que logre trascender en el tiempo. Instalándose sobre la base de procesos educativos, que fomenten una participación consciente y activa que permita construir verdaderos espacios de decisión comunal sustentados en una comunidad empoderada de los procesos, y de una institución capaz de abrirse a los cambios que implica compartir responsabilidades y decisiones, reconocer en la comunidad la presencia de autonomía y capacidades para asumir roles en la tarea de contribuir al bien común y en la superación de las problemáticas que día a día les afectan.

Sin embargo, la tarea no es solo del municipio, sino que debe primar el principio de corresponsabilidad, para ello es fundamental que todos los actores se sientan parte del proceso y en consecuencia asuman las responsabilidades en conjunto. De acuerdo a esta investigación dicho principio no se encuentra instalado en la comuna, pues no se ha hecho partícipe desde el inicio ni a los funcionarios municipales ni a la comunidad. Se debe aclarar en este punto que no se debe confundir la corresponsabilidad con la desresponsabilización, es decir, no implica que las autoridades municipales depositen en otros, la responsabilidad política y administrativa que les corresponden.

Se puede observar, que la institución en general no ha incorporado en su lenguaje cotidiano, lo que el Presupuesto Participativo propone como una forma nueva de concebir las relaciones de poder en el espacio local, conciben la

participación ligada a la asignación de recursos. Si bien está la idea de la toma de decisiones, ésta no se desarrolla en plenitud, pues se valora la opinión por sobre la decisión. En este sentido estamos en un escenario más bien instrumental, que genera solo un traspaso de recursos y no el empoderamiento de la comunidad.

Se ponen en evidencia, los temores de la institución y la poca claridad respecto del significado de incorporar a la comunidad a los procesos de decisión, es decir, a la idea de instaurar el Presupuesto Participativo como una política de participación en este escenario local.

Fundamentalmente, se asocia la idea de límites a entender que el Presupuesto Participativo funciona bajo un contexto de democracia representativa, en donde las autoridades municipales son las llamadas a mantener el equilibrio y el bienestar comunal.

En este sentido es importante aclarar, que con el Presupuesto Participativo hay una transformación en la práctica del poder, lo que permite a la comunidad adquirir protagonismo y participar activamente en la toma de decisiones, no tan solo del presupuesto, sino de todas aquellas situaciones en las que se vean afectados. Claramente esto no ha ocurrido con la aplicación del Presupuesto Participativo en la comuna de Cerro Navia.

En el caso de la comuna, la institución establece límites a esta propuesta innovadora de participación, a través del diseño de una metodología que regula los procedimientos, la toma de decisiones y las circunscribe al monto presupuestario predefinido por la institución. Con esto las decisiones de la comunidad no tienen opciones de trascender a otras instancias municipales y solo se ajustan a decidir sobre un monto de dinero.

En conclusión, bajo esta lógica la comunidad encuentra limitantes para desarrollar un verdadero empoderamiento y lograr ser sujetos activos y transformadores de su propio contexto local.

Al definir la participación, los actores municipales identifican como uno de los aspectos más importantes, a la toma de decisiones, asumiendo que previamente debe existir un proceso de toma de conciencia, que permita reflexionar y apropiarse de espacios con el fin de lograr un protagonismo activo y permanente en el tiempo.

*“La participación alcanza su mayor expresión cuando las personas afectadas por alguna situación, tienen la posibilidad de decidir soberanamente sobre el curso de los acontecimientos”.* (Oviedo Y Abogair opcit: 38-39).

De igual manera, se entiende a la participación como sinónimo de democracia y por tanto esta, se debe dar bajo un contexto de estas características.

*“La participación es un elemento central de la democracia, entendida como la posibilidad de acentuar la dignidad del hombre, de ejercer en pleno, su libertad”.* (Pizarro, 2003:4).

Entre otros elementos, incorporan la noción de derecho, lo que permite inferir que desde la opinión de los actores institucionales, la participación es un derecho de todas las personas y por tanto el municipio debe generar las condiciones para que esta pueda desarrollarse plenamente en la comuna.

Es fundamental que el municipio en su conjunto reflexione y construya acuerdos, a fin de establecer una mirada en común respecto a la participación, de este acuerdo dependerá la dinámica, el desarrollo y los efectos que la

participación tendrá, así como también el buen funcionamiento de las nuevas metodologías de participación.

Un punto que no puede dejar de mencionarse es la baja participación de la comunidad, que se ha sostenido en el tiempo a pesar de la alta convocatoria que tuvo en sus inicios. La baja participación es producto de todas las dificultades que ha tenido el proceso, el desencanto de la comunidad por los constantes ensayos y errores a los que se ha visto sometido este proceso.

De este modo se puede inferir que es tremendamente necesario tener un instrumento metodológico que permita medir el nivel de satisfacción de la comunidad y de los funcionarios municipales, de esta forma tener un diagnóstico evaluativo acerca de los efectos que pudiera provocar el Presupuesto Participativo sobre la participación de las personas. Con este insumo generar acciones orientadas a revertir las malas prácticas en conjunto con el reencantamiento de la institución y de la comunidad en los temas referentes a la participación.

En este sentido y como ya se ha mencionado, la participación es sinónimo de toma de decisiones, y en este sentido se puede concluir categóricamente que en el caso de Cerro Navia la decisión está sujeta en gran parte a los concejales de la comuna quienes no logran comprender de manera integral los aportes y transformaciones que este proceso trae consigo, pues no se encuentran lo suficientemente informados. Al mismo tiempo sugieren mantener las prácticas tradicionales, en desmedro de los aportes significativos que puede traer para la comuna, el incorporar las iniciativas de los vecinos y vecinas a la gestión municipal.

Con ello, se han desvalorizado los avances en la profundización de la democracia al interior de la comuna, se han debilitado los procesos de

empoderamiento y se han fracturado las confianzas adquiridas. Dado que el municipio transmite a la comunidad que el Presupuesto Participativo es una instancia de toma de decisiones para toda la población, en circunstancias que esta investigación demuestra que en realidad esto no ocurre.

En síntesis, la toma de decisiones no se valida por el municipio. Esto se puede explicar, dado que el municipio se encuentra atravesando por un proceso de transformación y ruptura de paradigmas tradicionales, lo que tiene por consecuencia por un lado, la resistencia al cambio de algunos actores, principalmente aquellos que han tenido el poder de decidir históricamente, provocando que el proceso de participación se paralice, obstaculizando su continuidad y permanencia en el tiempo.

Y por otro lado, aquellos actores que flexibilizan frente a las transformaciones, adoptando nuevas formas de comprender, valorizar y actuar, constituyendo un proceso de adaptación para la mayor parte de los actores institucionales.

Finalmente, es necesario desatacar que la comunidad no es quien toma las decisiones en el Presupuesto Participativo, por lo tanto, lo que se valida son las opiniones que otorga la comunidad, las que muchas veces no se ven reflejadas en los resultados finales.

Frente a esto, es posible mencionar, que las autoridades no incorporan ni validan, las capacidades de la comunidad para identificar sus necesidades y dar posibles soluciones a ellas. Por tanto, no existe el vínculo que se requiere para dar cumplimiento a lo planteado por el Presupuesto Participativo, en términos de generar un trabajo mancomunado, con responsabilidades compartidas y con la posibilidad de potenciar el proceso unificando el capital humano que tanto la institución como la comunidad pueden aportar.

Para finalizar, es posible mencionar que la comuna no ha incorporado suficientes elementos para lograr el buen funcionamiento del Presupuesto Participativo, distorsionando la forma de concebirlo y de aplicarlo. Sin poder revertir esta situación y manteniendo su funcionamiento a pesar de todas las dificultades antes señaladas.

Para esta investigación es importante dar a conocer, que previo a la implementación de nuevas metodologías de participación, en el ámbito local, se deben establecer el propósito y la intensión, involucrando a todos los funcionarios municipales, incluyendo a las autoridades, de manera que se construya un proyecto en común. Un proyecto que incorpore un diálogo transparente, orientado hacia el consenso y rescatando los aportes que cada uno desde su rol pueda realizar. Con la finalidad de que la construcción de este proyecto, vaya en beneficio no solo de un crecimiento interno, sino que también este se expanda y genere un impacto positivo en la comunidad.

Se requiere no solo la voluntad política, de la autoridad municipal para implementar este tipo de iniciativas, es indispensable además, realizar un diagnóstico previo con la comunidad y el municipio, el que permita mostrar la realidad comunal en sus aspectos, sociales, económicos, culturales, políticos y en todas aquellas áreas que puedan verse beneficiadas con la implementación del Presupuesto Participativo.

Junto a esto, es importante incorporar procesos educativos (educación popular), que aborden diversos aspectos, con el fin de potenciar las capacidades de la comunidad y que estas permitan fortalecer la metodología de participación.

En cuanto a la institución, es preciso contar con procesos de capacitación permanentes que permitan adquirir un aprendizaje integral, el que debiera

considerar un paradigma común para construir una metodología pertinente, dinámica, fortalecida y sustentable en el tiempo.

Desde la mirada de la comunidad, es posible afirmar que la presente investigación, da cuenta de una gran diversidad de participantes en el ejercicio de Presupuesto Participativo. Claramente existe una generación de dirigentes que estuvo presente en la formación de la comuna y que ha sido parte de la historia de organización, participación y formación de importantes movimientos sociales que los han llevado a conquistar espacios en el ámbito local. En ellos, se puede leer el discurso basado en la experiencia y por tanto entender que gozan de un conocimiento previo y potente frente a esta nueva herramienta. Se advierte que si bien ha sido un ejercicio nuevo y complejo, la comprensión e internalización del concepto no ha sido un problema para ellos.

Existe también un sector importante de los participantes, principalmente aquellos que se integran a este tipo de actividades por primera vez, que ven en el Presupuesto Participativo la oportunidad de incorporarse e incidir en las políticas locales desde la toma de decisiones, sin embargo reflejan en sus opiniones una contradicción al pensar que están decidiendo solo en el acto de opinar o votar sobre una idea u otra. Si bien es cierto, la opinión y la votación de los vecinos son un avance importante en términos de la inclusión en el ámbito local, desde el punto de vista de la participación, no constituyen un verdadero proceso de toma de decisiones, es decir, no aseguran la real incidencia en las políticas locales.

Se identifica también a un grupo, que establece una fuerte relación entre los recursos que destina el municipio y la consulta. Restándole capacidades al ejercicio de participación. Con esto se constata que existen vecinos que entienden al Presupuesto Participativo como un programa que destina recursos sobre ideas que votan los vecinos, ideas que no necesariamente surgen de

ellos y que no potencian el espacio empoderador y vinculante que pretende ser el Presupuesto Participativo.

Respecto de la implementación del Presupuesto Participativo, es posible concluir que los vecinos participantes reconocen sin mayores problemas las fases y los procesos metodológicos que cada una de ellas contiene. Por ello son capaces de identificar en cuál de estas etapas verdaderamente participan.

Es importante tomar en cuenta, que el ejercicio de Presupuesto Participativo, propone la participación de la comunidad en todas las etapas y desde el inicio del proceso, lo que implica un involucramiento en todas las fases metodológicas.

En la presente investigación, se ha constatado que la comunidad participa principalmente, del proceso de identificación de necesidades, para posteriormente ordenarlas por las temáticas que ellos consideran prioritarias de abordar. En algunos casos se menciona el diseño de los proyectos como otra fase metodológica en la cual han participado, encontrándose con falencias técnicas al no saber, en muchos casos, diseñar proyectos. Por este motivo es el municipio quien termina realizándolos.

Son categóricos en indicar que no han participado de procesos de planificación, ni de ejecución de los proyectos y acusan la falta de evaluación por parte de la institución y menos de la participación de la comunidad en dicho proceso.

Por tanto, se establece que existen instancias relevantes de este ejercicio, en donde la participación de los vecinos ha estado ausente. Esta situación da cuenta, del equivocado camino que ha seguido este proceso que se hace llamar participativo, pero que en realidad no lo es.

Para implementar el Presupuesto Participativo y que este funcione, es necesario contar con una comunidad informada de los procesos a fin de que esta pueda participar activamente y en conciencia.

La disponibilidad de canales de comunicación es importante para este ejercicio, pero es vital que estos sean participativos y la información que de allí surja, sea clara, pertinente, coyuntural y con un lenguaje acorde a la realidad comunal.

Según las opiniones recogidas en este estudio, la información que el municipio entrega a la comunidad es insuficiente para mantener un adecuado nivel de conocimiento. Junto a esto, se evidencian problemas para diseñar procedimientos en los que la opinión y creatividad de la comunidad, sean incluidas como aportes valiosos, para mantener los canales de comunicación funcionando óptimamente.

Respecto al proceso de toma de decisiones, el estudio da cuenta de una gran decepción por parte de la comunidad, puesto que han afirmado que sus decisiones finalmente no han sido respetadas, sienten que los procesos están manejados e intencionados previamente por las autoridades. Indican que serían los concejales quienes deciden.

Hay que mencionar que los vecinos entregan su opinión desde que son convocados a participar, el proceso dura aproximadamente un año, por lo que las expectativas y el involucramiento de la comunidad van en aumento en la medida en que las actividades se van desarrollando, de esta forma la decepción es mayor al finalizar el proceso, puesto que sus expectativas decaen cuando reconocen que las propuestas por las cuales decidieron, no han sido incluidas en la decisión final que toman los concejales.

Respecto a la participación de los vecinos, es posible dar cuenta de la existencia de múltiples factores que influyen en la motivación de la comunidad por participar de las instancias que promueve el municipio. El Presupuesto

Participativo promueve fortalecer el vínculo entre la institución local y los vecinos, lo que implica mejorar los canales de comunicación privilegiando el diálogo constante y transparentando los procesos a través de la inclusión de los vecinos como factor importante de control social.

A raíz del presente estudio se ha constatado que la comunidad en general desconfía de sus autoridades, lo que ha generado la auto marginación, el alejamiento, y la desvinculación con las nuevas instancias de participación promovidas desde el municipio. En este complejo escenario, es posible observar prácticas individualistas por sobre las colectivas, interrumpiendo todas aquellas acciones tendientes a fortalecer la cohesión social necesaria para construir un espacio participativo en el territorio.

Por tanto, para implementar el Presupuesto Participativo en cualquier instancia, es vital profundizar en un diagnóstico participativo que permita reconocer el estado en que se encuentra el tejido social y las relaciones al interior de la localidad, cualquiera sea su escala.

En relación a las características que ha tomado la participación durante el desarrollo del Presupuesto Participativo es posible afirmar, que durante el proceso de implementación, la participación de los vecinos al iniciar el proceso es masiva y con alto nivel de motivación y expectativas de provocar transformaciones en sus territorios. Sin embargo, durante el transcurso de este ejercicio, la cantidad de personas descendió considerablemente debido al carácter representativo que adquiere este proceso. Los representantes, llamados delegados y concejeros vieron debilitada su figura debido a la falta de protagonismo y capacidad de decisión, perdiendo validez frente a las autoridades y la comunidad.

De esta forma es posible confirmar que la participación que se utilizó en el desarrollo del Presupuesto Participativo asume un carácter consultivo e instrumentalizado que tiene por principal característica el uso de la opinión de la comunidad, sin injerencia en la toma de decisiones.

Los principales obstaculizadores detectados por la comunidad tienen relación con las falencias de la metodología de implementación del Presupuesto Participativo, lo que trae por consecuencia confusiones y alteraciones en la participación.

Junto a la desconfianza ya mencionada, los vecinos detectan que el municipio tiene una doble intencionalidad por implementar el Presupuesto Participativo, por una parte implementar procesos participativos para lograr un dialogo permanente con la comunidad y por otro, mantener la “pacificación” al interior de la comuna, impidiendo la conformación de movimientos sociales que amenacen la estabilidad del gobierno local, introduciendo el concepto de participación como un elemento que permite entregar herramientas y que los vecinos las utilicen con ciertos límites y con escasas posibilidades de incidir verdaderamente en las decisiones, con esto validan la gestión ante la comunidad, lo que se demuestra con un amplio respaldo electoral hacia la gestión de la Alcaldesa anterior. Sin embargo, los riesgos y consecuencias son bastantes, por una parte la amplia desconfianza de la comunidad hacia sus autoridades, luego de detectar que la toma de decisiones no pasa por la comunidad. La desaprobación electoral por medio de la elección de otras figuras políticas representantes de la oposición. Y por último, la escasa posibilidad de instalar procesos y herramientas de participación efectiva y permanente en el tiempo, que logren trascender a los gobiernos locales y que sean demanda y exigencia específica de la comunidad.

No obstante a lo anteriormente señalado, la comunidad igualmente valora la implementación del Presupuesto Participativo pues lo considera como una oportunidad para fortalecer las organizaciones comunitarias, los espacios comunes, las relaciones entre los vecinos, recuperar el concepto de barrio, junto con potenciar las redes comunales incluyendo al municipio como un actor más y de esta forma trabajar mancomunadamente en el desarrollo político, económico, social y cultural de la comuna.

## **COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS**

Para finalizar, se puede concluir que la instalación del Presupuesto Participativo en la comuna de Cerro Navia, ha sido intervenido constantemente por factores que han vulnerado considerablemente los principios fundamentales de esta metodología de participación que como ya es sabido ha tenido excelentes resultados en otras experiencias.

El presente estudio ha detectado numerosas falencias tanto en su diseño como en su ejecución. En primera instancia es posible advertir la falta de claridad en el ¿Para qué? En el ¿Porqué? Y en el ¿Cómo? De su implementación, obedeciendo según el criterio de esta investigación, a la ausencia de una reflexión previa que les permitiera construir un paradigma en común desde donde posicionar las miradas y los ejes fundamentales de acción.

A consecuencia de lo anterior, es posible confirmar que el Presupuesto Participativo carece de coherencia teórica, metodológica y práctica traduciéndose en un ejercicio constante de improvisaciones. En este sentido, la hipótesis N° 1 indica que la aplicación del Presupuesto Participativo en Cerro Navia, rescata parcialmente los fundamentos del modelo teórico, es comprobada a lo largo de esta investigación, siendo corroborada no solo por el relato de la comunidad, sino reforzada por la institución. Claramente el discurso

del Presupuesto Participativo es atractivo para la alcaldía que ve en su implementación una oportunidad para abrir la participación a la comunidad y para afianzar su liderazgo en la comuna. Sin embargo, la aplicación del modelo no da cuenta de la existencia de los marcos teóricos con los que fue aplicado en la ciudad de Porto Alegre, dejando en evidencia las profundas deficiencias manifestadas en el escaso impacto que sus resultados provocaron en la comuna. Cabe recordar que el Presupuesto Participativo está concebido en Porto Alegre como una política pública mientras que en Cerro Navia no pasó de ser un programa más del municipio.

Es posible señalar que no basta con instalar un modelo que ha sido exitoso en el extranjero, específicamente en Porto Alegre, Brasil, sin antes identificar la realidad comunal a través de un exhaustivo diagnóstico comunitario de carácter participativo, en donde se incluyan elementos que surjan de la propia comunidad, y el municipio realice sus aportes desde el aspecto técnico, todo ello en favor de configurar las principales fortalezas, oportunidades, amenazas y debilidades que tendría la comuna para enfrentarse a esta nueva forma de concebir la participación.

La experiencia en Cerro Navia nos revela que dicho diagnóstico no se hizo efectivo, pues el Presupuesto Participativo fue implementado en base a los conocimientos previos otorgados por el PLADECOC, y por encuestas cuyas temáticas estaban predefinidas, excluyendo a la comunidad de construir un proceso de reflexión en torno a la realidad local.

Junto al desarrollo de un efectivo diagnóstico, el Presupuesto Participativo requiere de una ciudadanía informada y consciente, que le permita adquirir con mayor facilidad las herramientas necesarias para abordar dicho ejercicio. Si bien la comunidad perteneciente a la comuna de Cerro Navia, cuenta con historia de participación y organización comunitaria que le ha permitido integrar

nuevos procesos, esta investigación revela que el Presupuesto Participativo implementado no consideró la importancia de generar un espacio de conocimiento formativo y pedagógico que permita instalar procesos educativos y de formación ciudadana en donde los vecinos logren mediante un análisis crítico y reflexivo generar propuestas, iniciativas orientadas a lograr efectivas transformaciones a nivel local. El Presupuesto Participativo en Cerro Navia no consideró estos aspectos y se focalizó en realizar micro capacitaciones en temas específicos que no contribuyeron a un real aprendizaje ni menos a una efectiva concientización de la realidad que los rodea. Por tanto, la hipótesis N° 4 que indica que el Presupuesto Participativo no incorpora procesos educativos previos a su aplicación, es comprobada por esta investigación.

Así mismo, el Presupuesto Participativo plantea la producción de un poder local que coexiste con el poder institucional, a través de la cogestión y del diálogo constante, en donde la comunidad se empodera a través de la toma de decisiones. Sólo se logra un cambio significativo en el desarrollo de las localidades si se cuestionan directamente los patrones de poder existentes. El empoderamiento es concebido como el poder de hacer, de ser capaz, así como de sentirse con mayor control de las situaciones, el individuo tiene un rol activo y puede actuar en cualquier programa de cooperación gracias a la actitud crítica que ha desarrollado. Esta noción rompe con la idea de que el individuo es un ser pasivo y pasa a convertirse en un actor legítimo.

La presente investigación constata su hipótesis N° 3 que comprueba, que el Presupuesto Participativo aplicado en Cerro Navia, utiliza un modelo de carácter instrumental y no de transformación ni de empoderamiento de la comunidad. En Cerro Navia la aplicación del Presupuesto Participativo no ha contribuido a desarrollar el empoderamiento en los vecinos, ya que por las numerosas falencias este ejercicio se ha planteado desde una mirada instrumental, utilizando como estrategia la opinión de las personas,

promoviendo la participación desde un eje consultivo, donde claramente las opciones de cuestionamiento de las acciones y del poder institucional, se reducen a un nivel mayormente pasivo. Esto queda de manifiesto con la nula capacidad de respuesta que tuvo la comunidad cuando el Presupuesto Participativo fue cerrado por el municipio. Se comprueba que finalmente no se instalan en la comunidad capacidades de autogestión, de autorregulación de autonomía, ni de empoderamiento para dar continuidad a un proceso de participación

El Presupuesto Participativo no cumple con un orden metodológico que permita enriquecer la experiencia, mediante la producción constante de conocimiento y nuevos aprendizajes. La ausencia de evaluación y posterior sistematización han significado un estancamiento de la experiencia, lo que ha dificultado la detección de errores y aciertos, por ende la posibilidad de enmendarlos o potenciarlos respectivamente.

Como ya es sabido, el Presupuesto Participativo requiere de un efectivo proceso de toma de decisiones por parte de la comunidad, para cumplir con su carácter participativo, lo que claramente en Cerro Navia no se ha cumplido.

La toma de decisiones pasa directamente por el grupo de concejales de la comuna, quienes deciden por las propuestas que la comunidad ha elaborado y que consideran “viables” aplicando criterios de factibilidad técnica, sin haber participado con la comunidad en el desarrollo de las propuestas. En este marco es posible mencionar, que la hipótesis N°2, que plantea que el Presupuesto Participativo solo rescata las opiniones de la comunidad y no trasciende a la toma de decisiones. Es comprobada durante el desarrollo del presente estudio, dado que así queda demostrado con las opiniones de la comunidad y de los funcionarios municipales quienes mantienen las lógicas institucionales a pesar

de los esfuerzos de instalar mayor espacios para la toma de decisiones por parte de los vecinos.

El estudio demuestra que existe un notable nivel de desconocimiento y desvinculación por parte de los concejales, quienes no tienen claro el objetivo del Presupuesto Participativo, ni los conceptos que están ligados con su ejercicio. Queda en evidencia que los concejales no cuentan con las competencias ni el conocimiento necesario para evaluar y decidir sobre las propuestas.

Finalmente es posible concluir que la aplicación de este ejercicio desaprovechó la valiosa oportunidad de generar procesos importantes para la comuna, lamentablemente no pasó de ser un instrumento más, que si bien tuvo una importante asistencia de los vecinos, no significó un verdadero proceso de participación.

## **HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN**

En la presente investigación se han manifestado diversas situaciones que en adelante llamaremos hallazgos, puesto que han sido detectados en el transcurso de la investigación, más no eran parte de los objetivos. Si fueron abordados como parte del análisis.

Como un primer hallazgo, se encuentra el bajo nivel de Conocimiento de los concejales, que según esta investigación corresponde a una de las razones más potentes por las cuales el Presupuesto Participativo no logró la articulación necesaria entre sus actores. El bajo conocimiento lo entenderemos como el desconocimiento de conceptos, procedimientos, metodologías necesarios para abordar un proceso participativo de estas características. Junto a lo anterior, se constata la falta de interés por aumentar el compromiso, la motivación a hacerse y sentirse parte del proceso, considerando que finalmente como se demuestra en esta investigación, son ellos quienes deciden donde se distribuirán los recursos, de acuerdo a las iniciativas presentadas por la comunidad.

Un segundo hallazgo nos da cuenta de que el Presupuesto Participativo puede llegar a provocar profundas transformaciones, en este caso modifica la cultura organizacional del municipio y la cultura participativa de la comunidad, es decir, los motiva a asumir un rol protagónico, a requerir el acceso a la toma de decisiones, a fortalecer la organización comunitaria, y a potenciar o adquirir nuevos conocimientos. Claramente estas transformaciones se manifestarán si el Presupuesto Participativo es instalado adecuadamente, es decir, respetando los principios que este conlleva.

Un tercer hallazgo que da cuenta la investigación, es el de una instalación deficiente del Presupuesto Participativo, que considera varios factores, siendo

el más relevante, la incapacidad de considerar procesos educativos previos, dirigidos tanto a la comunidad, como también a los funcionarios municipales, ya que ambos enfrentaban este nuevo proceso, sin las herramientas teóricas, metodológicas y prácticas necesarias para generar nuevos aprendizajes. La complementariedad del proceso educativo con el proceso participativo, es fundamental. Puesto que se enfrenta un cambio de paradigma tanto para la cultura organizacional, como para la comunidad.

En este mismo hallazgo, se hace mención a un segundo factor, que es la ausencia de un diagnóstico específico de la realidad comunal que de cuenta de las necesidades, debilidades y fortalezas con las que cuenta la comuna. Algunos se preguntarán por la existencia del PLADECO como insumo para ello, sin embargo, se puede constatar que un diagnóstico que incorpora a la comunidad en su desarrollo, tendrá mayor efectividad y validez a la hora de fortalecer el proceso de participación y a las acciones que la metodología requiera implementar. Otros también se preguntarán por la instancia de diálogos ciudadanos como fase diagnóstica. En este sentido, la investigación da cuenta que los diálogos ciudadanos son importantísimos para abordar el proceso de reflexión, priorización de las necesidades detectadas en la fase diagnóstica anteriormente mencionada y no como instancias puramente descriptivas.

Un cuarto hallazgo, permite comprender que la voluntad política de la autoridad máxima del municipio es necesaria para un proceso de las características del Presupuesto Participativo, sin embargo no debe ser determinante para detenerlo o darle continuidad, puesto que se entiende que la comunidad adquiere la capacidad de decidir. En este sentido lo acontecido en Cerro Navia respecto a poner término al Presupuesto Participativo producto de una decisión del mismo alcalde que lo instala da cuenta de que el impacto que provocó el Presupuesto Participativo en la comunidad no generó movilidad sino al contrario

esta fue pasiva ante dicha decisión. Sin ir más lejos la administración actual realiza su gestión sin políticas de participación comunitaria.

Finalmente otro hallazgo tiene relación con la dificultad en la instalación de procesos participativos en el contexto globalizado e individualista que actualmente existe, factores como el poco tiempo, la escasa motivación, la poca articulación de los vecinos, etc. Generan que las instancias creativas, dinámicas se pierdan en pequeños intentos de algunos sectores que aún creen en la posibilidad de construir redes locales, compartir las competencias de cada uno y lograr una mejor calidad de vida para todos y todas.

## APORTE DEL TRABAJO SOCIAL

El trabajo social como profesión, históricamente ha estado presente en los procesos de participación especialmente en el ámbito comunitario. En este sentido concebir a las personas como sujetos, en la medida que tiene control y libertad de sus obras, al punto de reconocerse como actor. Y al mismo tiempo reconocer a la participación como un elemento de transformación social, es prioritario para nuestra profesión.

*El desarrollo del Trabajo Social busca ir privilegiando su aporte hacia la constitución de un sujeto histórico, capaz de contribuir y dar dirección a los procesos de transformación social y política.*  
(Marshall, 1996:108)

En el ámbito comunitario la participación juega un rol preponderante, como una herramienta que permite a la comunidad la autonomía y el control sobre la gestión municipal.

Actualmente los espacios colectivos enfrentan una participación en la vida social, sin afirmación de identidad y con grandes dificultades de construir sus propios objetivos, de levantarse como un sujeto o como un actor social. Es una forma de vida que excluye la relación con otros, con redes sociales escasas y no significativas, donde el contacto externo con su propio núcleo está dado por la participación obligada en instituciones sociales (escuelas, consultorio, iglesia, etc.) donde la experiencia no necesariamente promueve la interacción con pares, ni la transformación social (Ibid).

El trabajo social debe estar en constante reflexión de sus principios y valores, dado que las relaciones humanas y el contexto social está en constante cambio, debe ser capaz de adaptarse y proponer estrategias innovadoras en su

ejercicio. Rescatar y potenciar las habilidades de las personas, valorando el espacio comunitario.

El Trabajo Social desarrollado en el área comunitaria es de vital importancia, ya que es allí donde las problemáticas se multiplican. Aquí el Trabajo Social debe estar atento y debe cuidar el sentido que tiene la incorporación y desarrollo de nuevas metodologías participativas que en muchos casos intentan delegar en la comunidad ciertas responsabilidades, o en otros casos la utilización de estos, como instrumentos para obtener ganancias electorales, restándole intensidad y credibilidad al proceso de participación.

Ejercer Trabajo Social en el actual contexto, no deja de ser un desafío profesional complejo, pues como sociedad enfrentamos los efectos de haber vivido un Estado represivo que persistió por 17 años, tiempo suficiente para generar profundos cambios culturales provocados por la apertura de la economía, en donde la desvalorización del sujeto en post del capital ha contribuido a que las personas vivan en la desconfianza, privilegien el individualismo por sobre la cooperación, la apatía, la fobia social, la desarticulación social, amenazando no solo nuestro quehacer, sino además las relaciones humanas.

El rol del Trabajo Social hoy día, apunta a reconstituir el tejido social y recomponer la idea de participación en las personas, grupos y comunidades, Con el fin de elevar la calidad de vida y mantener un determinado nivel de actoría de los ciudadanos.

Desde el Trabajo Social, el interés que prima fundamentalmente es el de reconstruir el tejido social y potenciarlo constantemente, no desde el profesional sino mas bien, entregando herramientas que permitan a las personas reconocer la importancia de recuperar espacios y que para hacerlo es necesario primero

agruparse, reconocer un objetivo común y luego involucrase en las diversas esferas de la sociedad, puesto que solo así será posible transformar de forma efectiva y real las precarias condiciones de vida que la mayoría de los chilenos, chilenas y en general, en América Latina se presentan.

Es una tarea gigantesca tomando en cuenta lo intervenidas que se encuentran las comunidades desde el punto de vista político y económico, ya sea por las innumerables estrategias electorales, llámense promesas no cumplidas, coimas, cargos políticos inoperantes, amiguismos, corrupción etc., lo que no permite visualizar los procesos en forma transparente y menos re- encantarse con los procesos políticos que nuestra sociedad vive.

Desde este punto de vista podemos asegurar que el Trabajo Social comunitario cobra más importancia que nunca, ya que la mayoría de estas nuevas metodologías son importadas a partir de experiencias internacionales, las cuales traen incorporadas sus propias realidades y metodologías. Las que pueden ser buenos aportes para lograr una mayor integración. Sin embargo, no por esa razón, logran instalar mayor participación.

Para el Trabajo Social la participación se considera como un aspecto elemental, por tanto, el profesional debe buscar las instancias para integrar en el desarrollo no solo de las políticas sociales sino también en las políticas públicas una dimensión de reconocimiento del sujeto como actor y el desarrollo de sus capacidades. (Ibid).

El espacio público, especialmente el espacio comunitario se convierte en un enorme potencial para el desarrollo de nuestra profesión, ya que es allí donde los espacios colectivos, mantienen el carácter de protección y la construcción de sus propios códigos morales. Se enfrentan intereses y visiones contrapuestas, donde es necesario dialogar, debatir y negociar. Este espacio

es, donde los sujetos pueden fortalecerse y constituirse en actores sociales o locales según el espacio geográfico en donde se ubiquen (Ibid).

Un caso emblemático puede llegar a ser el que demuestra la presente investigación, de los Presupuestos Participativos llevados a cabo en la comuna de Cerro Navia. Si bien, genéricamente la experiencia se plantea como una potente herramienta de transformación y de empoderamiento de la comunidad, se ha demostrado, que tiene variados problemas en su diseño, implementación y evaluación. El desarrollo de las políticas sociales y por defecto de los planes y programas sociales, donde podríamos ubicar al presupuesto Participativo, instituyen el individualismo, miden y focalizan beneficios en función de canastas de consumo o problemas sociales, sin crear instancias de interacción social o colectiva. (Ibid).

En este sentido queda en evidencia que instalar metodologías que pudieron funcionar en otras localidades, no basta para asegurar el funcionamiento efectivo, ya que como sabemos la comuna de Cerro Navia tiene una potente historia local, y esta no fue suficiente para superar los problemas relacionados con la escasa articulación entre la teoría y la práctica, la nula discusión epistemológica en la institución respecto del que hacer y del rol que cada actor asumirá. Aquí nuestro rol profesional, es fundamental no solo para guiar los procesos sino también para detectar las falencias técnico-metodológicas y para contribuir en los procesos de planificación, evaluación y sistematización de la experiencia.

Por último, es fundamental valorizar la función que realiza el Trabajador o Trabajadora Social en esta área, que si bien no es excluyente de otras profesiones, es un campo de acción en cual podemos poner en desarrollo eso que solo los Trabajadores Sociales tenemos, es decir, la alianza perfecta entre el vínculo con la comunidad, la teoría, la práctica y la acción.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Abramo (2001) : “Sobre la Democracia Participativa o una nueva forma ingeniosa de engañar a los trabajadores”. **Revista Estrategia Internacional N° 17, otoño 2001. Pág. 75 -88.**
- Bobbio (1984) : **“El Futuro de la Democracia”**, Fondo de Cultura Económica. Edición año 2000, Santafé de Bogotá Colombia.
- Boeninger (1984) :**“Participación, Oportunidades, Dimensiones y Requisitos para su Desarrollo.”** Documento de Trabajo N° 16. Centro de Estudios de desarrollo. Santiago de Chile.
- Castillo y Villavicencio (2005) : **“Hacia una Democracia Deliberativa, la experiencia del Presupuesto Participativo en San Joaquín”**. Ediciones el Tercer Actor de la Corporación Libertades Ciudadanas, Primera edición, Junio 2005, Santiago de Chile.
- Cunill (1991) : **“Participación Ciudadana; Dilemas y Perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos”**.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Venezuela.

CLAD (2004)

: Participación Ciudadana en la Gestión Parlamentaria: El Concepto de auditoría social. **IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panel: El Mito de la Democracia Participativa –** Madrid, España, 2 – 5 Noviembre 2004.

Espinoza, (2004)

: **“De la política social a la participación en un nuevo contrato de ciudadanía”**; Revista Política N° 43, INAP - Universidad de Chile, Santiago, 2004. En Ochsenius Carlos (s/a).

Gyarmati (1992)

:“Reflexiones teóricas y metodológicas en torno a la Participación”, **Estudios Sociales nº 73, Tercer trimestre, Pág. 22.** Pontificia Universidad Católica, Santiago de Chile.

Hopenhayn (1988)

: “La Participación y sus Motivos”; **Ponencia presentada en VI Congreso de Trabajo Social; “Democracia, Participación Social y Trabajo Social-Memorias, Volumen I”.** Publicación;

Federación Colombiana de Trabajadores Sociales, Bucaramanga, Colombia.

I Municipalidad Cerro Navia (2003).

: **Plan de Desarrollo Comunal 2001-2010**. Reimpresión 2003. Santiago, Chile.

I Municipalidad Cerro Navia (2004)

: “Jornada de Capacitación Delegados”, **Documento de Trabajo; Presupuestos Participativos. Dirección de Desarrollo Comunitario, Organizaciones Comunitarias**, Cerro Navia. Santiago de Chile.

I Municipalidad Cerro Navia (2006-2010)

: **Plan de Desarrollo Comunal 2006-2010** Actualización PLADECO Cerro Navia, Santiago, Chile.

Marshall (1996)

: Sujeto Social y Desarrollo Comunitario. **Revista de Trabajo Social N°67 Pontificia Universidad Católica**. 1996 Santiago, Chile.

Medina (2000)

: Un abecedario de la Democratización del Orden y de la Política. **Revista Cinta de Moebio, Marzo número 7. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile**. Santiago de Chile.

- M. S. General de Gobierno (2005) : “La Política de Participación Ciudadana”, Gobernar con las Personas. **D.O.S Memoria 2005-2006.** Santiago de Chile.
- Mujica (2005) : “La Participación Ciudadana en relación con la Gestión Pública”, **Corporación PARTICIPA. Santiago de Chile.**
- Mutis, Soto (2005) : “**Juntas de Vecinos y Participación Comuna de Peñalolén**”, Tesis para optar al grado de Licenciado en Trabajo Social. Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago de Chile.
- Oviedo, Abogabir (2002) : “**Participación Ciudadana y Espacio Público**” En Segovia y Dascal, Ediciones SUR, Segunda Edición. Santiago de Chile.
- Pagliai. (2001) : “El Presupuesto Municipal: ¿Un tema de expertos?”, **Boletín Comuna Y Barrio N° 17**; Programa Participación y Gobierno Local; ONG Cordillera.
- Pagliai (2003) : “Guía de Implementación Programa de Presupuesto Participativo” **Fundación Friedrich Ebert Centros de Estudios Municipales Cordillera**, Mayo 2003. Versión Preliminar.

- Pagliai y Montecinos (2006) : **“Presupuestos Participativos en Chile: Experiencias y Aprendizajes”** Fundación Friedrich Ebert, Santiago, Chile. Diciembre.
- Palma (1998) : **“La Participación y la Construcción de Ciudadanía”**. Documento de trabajo N°27, Centro de Investigaciones Sociales, Universidad ARCIS. Santiago, Chile.
- Salazar (1998) : “De La Participación Ciudadana: Capital Social Constante Y Capital Social Variable (Explorando Senderos Trans-Liberales)”. **En Revista Propositiones N° 28 “Sociedad Civil, Participación Y Ciudadanía Emergente”**. Ediciones SUR, Santiago de Chile, 1998.
- Salinas y Ábalos (2009) **“Manual Operativo para la implementación de Presupuesto Participativo”**. Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Foro Chileno de Presupuesto Participativo. Santiago, Chile 2009.
- Sampieri, Fernández, Baptista (1998) : Metodología de la Investigación . Tercera edición. Chile.
- Sanhueza (2004) : “Participación Ciudadana en la Gestión Pública” **Corporación Participa. Santiago de Chile.**

- Segovia y Dascal (2002) : “Espacio Público, Participación y Ciudadanía”. En **“O Segovia y G Dascal” Participación Ciudadana y Espacio público 27- 45**. Ediciones SUR, Segunda Edición. Santiago de Chile.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, (2008) : **Los Presupuestos Participativos en el Espacio Local**. Documento de Trabajo N°1, División de Municipalidades, Departamento de Desarrollo Municipal. Santiago de Chile, Septiembre, 2008.
- Touraine, (1995) : **“¿Qué es la Democracia?”**; Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina.
- Valles, (1999) : **Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional**. Series en Síntesis. Sociología; 2.Madrid: Síntesis, 2000.
- Zorrilla (2006) : Propuesta Metodológica Presupuestos **Documento de Trabajo, Dirección de Desarrollo Comunitario**. I. Municipalidad de Cerro Navia, Santiago de Chile.
- Fuentes Electrónicas**
- Aranguren, (2004) : **La Participación Ciudadana: Posibilidades y Retos**, Bilbao, España.

[www.bolunta.org/publicaciones/artaranguren.doc](http://www.bolunta.org/publicaciones/artaranguren.doc)

Artusi, (2009)

: **Presupuesto Participativo: "Hablemos en Serio"**. Buenos Aires, Argentina. <http://www.inventario22.com.ar/textocomp.asp?id=36200>.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2008)

: **Reporte Estadístico Comunal**; Cerro Navia. Sistema Integrado de Información Territorial; [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl).

Cabannes, (2004)

: **"Presupuestos Participativos: Marco conceptual y análisis de su contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio"**. Programa de Gestión Urbana Coordinación para América Latina y El Caribe, Documento Conceptual. Quito, Ecuador [www.pqualc.org](http://www.pqualc.org)

Coordenadoria Do Orçamento Participativo (s/a)

: **Manual de Presupuesto Participativo** de São Paulo Brasil. [www.elscalersoncalen.org/infanciasaopaulomanual.doc](http://www.elscalersoncalen.org/infanciasaopaulomanual.doc)

De Souza (s/a)

: Ministerio de Relaciones Exteriores Brasil [www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/webespanhol/polsoc/partic/apresent/](http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/webespanhol/polsoc/partic/apresent/)

- Diario El Cerro (2004) : **“Los recursos por áreas”**. Año II N° 38  
Septiembre 2004 Municipalidad de Cerro  
Navia.Santiago, Chile.  
[http://www.cerronavia.com/archivos\\_descargas/septiembre2004N38.pdf](http://www.cerronavia.com/archivos_descargas/septiembre2004N38.pdf)
- Diario Electrónico El Fígaro : **¿De qué hablamos, presupuestos participativos?** Ideas y reflexiones para una introducción al tema  
[www.elfigaro.net/comu/down\\_ftx.asp?id=6&doc=Forum](http://www.elfigaro.net/comu/down_ftx.asp?id=6&doc=Forum)
- Diario El Siglo del Torreón (2009) : **“Nuestro Concepto, Corresponsabilidad”**  
[elsiglodetorreon.com.mx](http://elsiglodetorreon.com.mx)
- Diccionario Wikipedia (2009) : **“Democracia Directa”**.  
[es.wikipedia.org/wiki/Democracia\\_directa](http://es.wikipedia.org/wiki/Democracia_directa)
- Diccionario Wikipedia (2009) : **“Participación Social”**  
[http://es.wikipedia.org/wiki/Participaci%C3%B3n\\_social](http://es.wikipedia.org/wiki/Participaci%C3%B3n_social)
- Diccionario interactivo (2010) : **“Concepto de opinión”**.  
<http://definicion.de/opinion/#inicio>
- Encuesta Casen (2006) : **“Encuesta de Caracterización Socioeconómica”**. Santiago de Chile.  
2006 [www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl)

- Estrada (2000) : **“La Participación está en juego”**  
UNICEF, Colombia.  
<http://www.unicef.org/colombia/centro-pub-pdf.htm>
- Francés, García y Carrillo(2008) : **“Guía Metodológica de los Presupuestos Participativos”**,  
Colectivo PREPARACIÓN  
[www.presupuestosparticipativos.com](http://www.presupuestosparticipativos.com)
- I Municipalidad de Buin (s/a) : **Presupuestos Participativos en la Comuna de Buin: ¿Qué es eso?**  
[www.buin.le.cl/presupuestos\\_participativos.html-24k-](http://www.buin.le.cl/presupuestos_participativos.html-24k-)
- I Municipalidad Cerro Navia (2006) : **Cuenta Pública**, Capítulo I:  
Presentación y hechos relevantes de la Gestión Municipal.  
<http://www.cerronavia.com/seccion.php?tipo=Descargas&grupo=139>
- Jara, (s/a) : **“Presupuestos Participativos; Reflexiones y Propuestas en el Ámbito Municipal”**. Borrador para la discusión.  
<http://www.cesem.org.mx>  
[www.cesemheribertojara.org](http://www.cesemheribertojara.org)  
[www.cesemheribertojara.org](http://www.cesemheribertojara.org)

- Juárez (s/a) :“**Educación para la Conservación**”  
<http://educacionparalaconservacion.conanp.gob.mx>
- Ley N° 18.695, (2006) : **“Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades”**.  
 Mayo 2006. Santiago de Chile.  
[www.bcn.cl](http://www.bcn.cl)
- Ley N° 19.418, 2002 : **“Ley Sobre Juntas de Vecinos y Demás Organizaciones Comunitarias”**.  
 Mayo 2002.Santiago de Chile. [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl)
- Ley N° 20.285, (2008) : **“Ley de Transparencia de la función pública y de acceso a la información de la Administración del Estado”**. Agosto 2008, Santiago de Chile.  
[www.bcn.cl](http://www.bcn.cl)
- Marcel, (2005) : **“Presupuesto Por Resultados En Chile ¿Utopía O Realidad?”**: Ministerio de Hacienda. [www.dipres.cl/572/articles-36989\\_recurso\\_1.ppt](http://www.dipres.cl/572/articles-36989_recurso_1.ppt)
- Márquez, Sanhueza,  
 De Ferrari, Mujica,  
 González y Cáceres (2002): : **“Participación Ciudadana en la Gestión Pública”**; Marco Conceptual, Gobierno de Chile. [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl)
- Morales, (2003) :“**Validación y Aprendizaje de la Participación en Redes**”: El Caso de los

Productores de las Playas de Camurí Grande, Parroquia Naiguatá, Estado Vargas. *Rev. Venezolana. De Soc. Y Ant.* [Online]. Ago. 2003, Vol.13, no.37 [citado 22 Enero 2008], p.355-380. [http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0798-30692003000200009&lng=es&nrm=iso](http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-30692003000200009&lng=es&nrm=iso)

Municipalidad de Cerro Navia (2009) : **Resultados Censo 2002**; Comuna De Cerro Navia; Secretaría de Planificación Comunal. [www.cmcerronavia.cl](http://www.cmcerronavia.cl)

Ochsenius (s/a) : **“Estrategias Focalizadas Y Participativas De Superación De La Pobreza Y Desarrollo De La Concertación Pública Local”**. El Caso De Cerro Navia, Chile <http://www.innovacionciudadana.cl/portal/magen/File/ochsenius.pdf>

Organización de las Naciones Unidas : **Declaración Universal de los Derechos Humanos**. 10 de diciembre 1948. Artículo 21. N°1. <http://www.un.org/es/documents/udhr/index.shtml>

Pizarro (2003) : **Revista Enfoques Educativos**, <http://alex.academia.cl:8080/boolean/results/?sessionid=1NYR545AQ3626006&Sear>

[chField0=Pizarro+Pizarro%2C+Marino&S0=Authors&B2=Search&B3=boolean](#)

Plan Desarrollo Comunal (2006-2010) : **Actualización Plan De Desarrollo De La Comuna De Cerro Navia.**

[http://transparencia.cerronavia.cl/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=33&Itemid](http://transparencia.cerronavia.cl/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=33&Itemid)

Programa Ciudadanía, Participación y Políticas Públicas (2004) :

**“Programas Públicos Locales”.**

Antecedentes del Programa piloto de Presupuestos Participativos, Cerro Navia” Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de políticas Públicas, Universidad de Chile. Boletín Informativo N° 13 - Septiembre 2004. Santiago de Chile.

<http://www.ciudadania.uchile.cl/ppcerronavia.html>

Rebolledo, (2003)

: **“Bases Político- Metodológicas para la Participación”**; Boletín; Ciudades para un futuro más sostenible, N° 24, Septiembre2003.

<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n24/aoreb.html>

Revista El Cerro (2006)

: **“Propuesta Ganadora Presupuestos Participativos 2006-2007”**. N° 54 Cerro Navia, Septiembre - Octubre año 2006.

[http://www.cerronavia.com/seccion.php?ti  
po=Descargas&grupo=63](http://www.cerronavia.com/seccion.php?ti<br/>po=Descargas&grupo=63)

Revista Electrónica Hábitat

: **La experiencia del Presupuesto Participativo de Porto Alegre Brasil**  
<http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu/bp049.html>

Serrano, (1998)

: **“Participación social y ciudadana; un debate del Chile contemporáneo”**.  
División de estudios de MIDEPLAN. Chile  
Octubre, 1998.  
[http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/files/participacion\\_social\\_y\\_ciudadania.pdf](http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/files/participacion_social_y_ciudadania.pdf)

# **ANEXOS**

## ANEXO N° 1 OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES

NOMBRE VARIABLE	DEFINICIÓN CONCEPTUAL	DEFINICIÓN OPERACIONAL	DIMENSIONES	INDICADORES	PREGUNTAS
<b>Presupuesto Participativo</b>	Instrumento de planificación anual que ayuda a la priorización de las demandas de la comunidad, permitiendo un acceso universal de toda la población en las decisiones sobre la comuna. Es un espacio de cogestión, donde la comunidad y el municipio deciden juntos una parte de las inversiones. (Pagliai, op cit).	<p>Es un Instrumento de planificación anual, desarrollado por la institución, los técnicos y la comunidad, quienes componen los pilares fundamentales de este proceso.</p> <p>Este proceso exige la profundización en el ejercicio de la participación ciudadana. De esta forma permite el acceso universal de toda la población en la Toma de decisiones comunal</p>	<p><b>1.- Características del Proceso de Presupuesto Participativo</b></p> <p><b>2.- Efectos en el Poder</b></p>	<p>1.1.- Intencionalidad de la Implementación del Presupuesto Participativo</p> <p>1.2.- Condiciones para la implementación del Presupuesto Participativo.</p> <p>1.3.- Funcionamiento del Equipo Técnico</p> <p>2.1.- Corresponsabilidad</p> <p>2.2.- Empoderamiento de la Comunidad con el Presupuesto Participativo</p> <p>2.3.- Límites del ejercicio de la participación</p>	<p>¿Con qué intención cree usted, que surge la aplicación el Presupuesto Participativo en la Comuna?</p> <p>¿Cuál o cuáles cree usted que fueron las condiciones necesarias para la Implementación del Presupuesto Participativo en la Comuna?</p> <p>¿Cómo evalúa usted el funcionamiento del equipo técnico?</p> <p>¿Quién asume la responsabilidad durante el desarrollo del Presupuesto participativo en la comuna?</p> <p>¿Cree usted que con el proceso de Presupuesto Participativo la comunidad se ha empoderado?</p> <p>¿Cree usted que existen o debieran existir límites en el ejercicio de la participación al aplicar el Presupuesto Participativo?</p>
<b>Participación de los Actores Locales</b>	Influencia sobre el proceso de toma de decisiones a todos los niveles de la actividad social y de las Instituciones Sociales. (Hopenhayn, op cit)	Es la incorporación de las decisiones comunidad a los procesos de planificación y ejecución del Presupuesto Participativo.	<b>3.- Nivel de Conocimiento</b>	<p>3.1. Concepto de Presupuesto Participativo.</p> <p>3.2. Etapas del Presupuesto Participativo.</p> <p>3.3 Canales de Información en el Presupuesto Participativo.</p> <p>3.4. Calidad de la Información.</p> <p>3.5. Concepto de Participación</p>	<p>¿Qué es el Presupuesto Participativo?</p> <p>¿Conoce las etapas del Presupuesto Participativo?</p> <p>¿Conoce usted los canales de información en el proceso de Presupuesto Participativo?</p> <p>¿Cree usted que la información que entrega el municipio respecto del proceso de Presupuesto Participativo, llega en forma clara y oportuna a la comunidad?</p> <p>¿Qué entiende usted por participación?</p>

<p><b>Opinión de los Actores Locales</b></p>	<p>Del latín: <i>Opinio</i>, una opinión es un juicio que se forma sobre algo cuestionable. La opinión es el concepto que se tiene respecto a algo o a alguien. (Fuente Electrónica, 2010)</p>	<p>Valoración evaluativa de los actores locales del funcionamiento del presupuesto participativo.</p>	<p><b>4.- Ejercicio de la Participación en el Presupuesto Participativo</b></p> <p><b>5.- Valoración del Presupuesto Participativo</b></p> <p><b>6.- Percepción de la Participación Comunal</b></p> <p><b>7.- Efectos del Presupuesto Participativo</b></p>	<p>4.1. Características de la Participación en el Presupuesto Participativo</p> <p>4.2. Participación de los Vecino</p> <p>4.3. Toma de decisiones</p> <p>5.1. Facilitadores</p> <p>5.2. Obstaculizadores</p> <p>6.1.- La participación de la Comunidad en el Presupuesto Participativo</p> <p>6.2.- Variación de la Participación en el Presupuesto Participativo</p> <p>7.1.- Cambios Concretos en la Comuna</p> <p>7.2.- Efectos del Presupuesto Participativo en la Participación</p> <p>7.3.- Propuestas para el buen desarrollo de la participación en el Presupuesto Participativo</p>	<p>¿Qué características tiene la Participación en el Presupuesto Participativo ?</p> <p>¿Por qué creen que la comunidad no participa?</p> <p>¿Creen que las decisiones de la comunidad son tomadas en cuenta por el municipio?</p> <p>¿Cuáles son los principales facilitadores que influyen en el buen desarrollo del Presupuesto Participativo?</p> <p>¿Cuáles son los principales obstaculizadores que influyen en el buen desarrollo del Presupuesto Participativo?</p> <p>A su juicio, ¿Cómo se desarrolla la participación de los vecinos en el proceso de Presupuesto Participativo?</p> <p>¿Cree usted que la participación de los vecinos ha experimentado alguna variación luego de la aplicación del Presupuesto Participativo?</p> <p>¿Visualiza usted algún cambio concreto producto de la aplicación del Presupuesto Participativo?</p> <p>¿Visualiza usted algún efecto en la participación, luego de la implementación del Presupuesto Participativo?</p> <p>¿Qué elementos cree usted debieran incorporarse al Presupuesto Participativo, para asegurar el buen desarrollo de la participación?</p>
--	--	---	---	---	--

## ANEXO N° 2

### FOCUS GROUP - ACTORES COMUNITARIOS

- 1.- ¿Qué es el Presupuesto Participativo?
- 2.- ¿Conocen las etapas del Presupuesto Participativo?
- 3.- ¿Conocen ustedes los canales de información en el proceso de Presupuesto Participativo?
- 4.- Ustedes, ¿se sienten realmente informados?
- 5.- ¿Qué entienden ustedes por participación?
- 6.- ¿Qué características tiene la participación en el Presupuesto Participativo?
- 7.- ¿Por qué creen ustedes que la comunidad no participa?
- 8.- ¿Creen que las decisiones de la comunidad son tomadas en cuenta por el municipio?
- 9.- ¿Con qué intención creen ustedes que se implementa el Presupuesto Participativo?
- 10.- ¿Qué características positivas visualiza usted en el Presupuesto Participativo?
- 11.- ¿Qué características negativas visualiza usted en el Presupuesto Participativo?
- 12.- ¿Qué importancia le asignan ustedes a la aplicación del Presupuesto Participativo?
- 13.- ¿Qué experiencia obtuvo usted al participar del Presupuesto Participativo?

### **ANEXO N° 3 ENTREVISTA ACTORES MUNICIPALES**

- 1.- ¿Qué es el Presupuesto Participativo?
- 2.- ¿Conoce usted las etapas del Presupuesto Participativo?
- 3.- ¿Conoce usted los canales de información utilizados por el municipio en el proceso de difusión del Presupuesto Participativo?
- 4.- ¿Cree usted que la información que entrega el municipio respecto del proceso de Presupuesto Participativo, llega en forma clara y oportuna a la comunidad?
- 5.- ¿Qué entiende usted por Participación?
- 6.- ¿Existe toma de decisiones por parte de la comunidad durante el proceso de Presupuesto participativo?
- 7.- ¿Cree usted que las decisiones de la comunidad son validadas por el Municipio?
- 8.- ¿Cuáles son los principales facilitadores que influyen en el buen desarrollo del Presupuesto Participativo?
- 9.- ¿Cuáles son los principales obstaculizadores que influyen en el buen desarrollo del Presupuesto Participativo?
- 10.- ¿Con qué intención cree usted, que surge la aplicación el Presupuesto Participativo en la Comuna?
- 11.- ¿Cuál o cuáles cree usted que fueron las condiciones necesarias para la Implementación del Presupuesto Participativo en la Comuna?
- 12.- ¿Cómo evalúa usted el funcionamiento del equipo técnico?
- 13.- ¿Quién asume la responsabilidad durante el desarrollo del Presupuesto participativo en la comuna?
- 14.- ¿Cree usted que con el proceso de Presupuesto Participativo la comunidad se ha empoderado?
- 15.- ¿Cree usted que existen o debieran existir límites en el ejercicio de la participación al aplicar el Presupuesto Participativo?
- 16.- A su juicio, ¿Cómo se desarrolla la participación de los vecinos en el proceso de Presupuesto Participativo?

17.- ¿Cree usted que la participación de los vecinos ha experimentado alguna variación luego de la aplicación del Presupuesto Participativo?

18.- ¿Visualiza usted algún cambio concreto producto de la aplicación del Presupuesto Participativo?

19.- ¿Visualiza usted algún efecto en la participación, luego de la implementación del Presupuesto Participativo?

20.- ¿Qué elementos cree usted debieran incorporarse al Presupuesto Participativo, para asegurar el buen desarrollo de la participación?