

Manual de Presupuesto Participativo

**Eco. CARLOS GREY FIGUEROA
ASOCIACIÓN ECOCIUDAD**

INDICE

MÓDULO 1

GOBIERNO LOCAL Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.

DESCENTRALIZACIÓN Y ESPACIOS LOCALES.	4
GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA LOCAL.	6
EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO PARA EL DESARROLLO LOCAL	8

MÓDULO 2.

EXPERIENCIAS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES.	11
EXPERIENCIAS NACIONALES	28

MÓDULO 3.

ORIENTACIONES PARA EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

EL DESARROLLO SOSTENIBLE	39
PLANES DE DESARROLLO LOCALES Y AGENDA 21 LOCAL	42
BASES INSTITUCIONALES DE LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES	49
CONDICIONES BÁSICAS PARA EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.	55

MÓDULO 4.

METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

PASOS PARA LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	59
INSTITUCIONALIZAR LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS Y LA VIGILANCIA SOCIAL	91



Introducción

Dentro de las grandes transformaciones producidos en el mundo por efectos de la globalización y los modelos económicos vigentes, se han experimentado cambios en los conceptos de desarrollo y democracia, como una respuesta para paliar los efectos negativos de la globalización en la calidad de vida de la población.

Creemos que el Presupuesto Participativo es un instrumento para impulsar el desarrollo con equidad y sostenibilidad, al facilitar que se complemente la democracia representativa con la democracia participativa; es decir, permite asignar a los diversos actores sociales un rol insustituible en la gestión de su desarrollo, como ciudadanos con plenos derechos y facultades para decidir, en todo momento, sobre su futuro.

Este manual se basa en experiencias y metodologías para construir una ciudadanía plena en la gestión. Se analizan experiencias, propias y ajenas, con el fin de plantear una alternativa de trabajo para los miles de gobiernos locales, y los millones de ciudadanos del Perú, siempre desde la perspectiva del desarrollo sostenible.

En ese sentido este manual contiene un análisis de las experiencias exitosas de Presupuesto Participativo y una propuesta metodológica para hacer posible estos procesos en nuestro país, cuya idea central es la de entrelazar este instrumento a los procesos de planificación del desarrollo sostenible local.

Sólo queda agradecer la confianza depositada en esta consultoría a la OTI y el AID, así como al Foro Ciudades Para la Vida, organizador de los eventos nacionales e internacionales que fueron un insumo para este trabajo. También queremos reconocer la participación del Congreso de la República que permitió darle a estos eventos la relevancia que se merecían.

Más personalmente, mis agradecimientos a la Arq. Liliana Miranda Sara, instigadora de este trabajo, al Dr. Julio Díaz Palacios por sus comentarios y aportes conceptuales contenidos en buena parte de este manual y a Oscar Butteler Hernández quien hizo la asistencia al proceso de elaboración de este manual.

MODULO 1: GOBIERNO LOCAL Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.

1. DESCENTRALIZACIÓN Y ESPACIOS LOCALES.

La presente década viene siendo escenario de un debilitamiento de los Estados Nacionales centralistas, que trae como contrapeso un significativo resurgimiento de la institución municipal en varios países de América Latina. Esta es una tendencia descentralizadora del aparato del Estado, que busca transferir poder de decisión, responsabilidades y funciones, tanto al sector privado como a los gobiernos regionales y locales. Este hecho plantea nuevas posibilidades y desafíos para la gestión local, más aún cuando el Perú vive un proceso de acelerada urbanización que no está acompañado con la provisión de infraestructura, servicios y equipamiento básico para el sostenimiento de la población. Es una urbanización en condiciones de pobreza.

En este sentido, el fortalecimiento del municipio, como representante de los intereses de las comunidades y agente promotor de la satisfacción de sus necesidades básicas, constituye una tarea de primer orden de la gobernabilidad local, en la medida que su gestión viabilice soluciones reales a los problemas de calidad de vida de los ciudadanos. En este escenario, la gestión de las ciudades tiene en mejores posibilidades que cualquier otro nivel de gobierno para atender las demandas locales mediante la realización de programas y proyectos de inversión.

En el contexto de globalización, el desafío es aún mayor. En la actualidad, entrar y sostenerse en los mercados internacionales implica que las economías cuenten con la capacidad financiera, tecnológica y científica para asumir una demanda cada vez más sofisticada de bienes y servicios y el desarrollo de procesos productivos mucho más complejos.

En este sentido, es pertinente entender a los espacios locales desde una perspectiva **estratégica**. Desde un sólido cimiento económico productivo y desde un firme tejido social en la base local, lo nacional será resultado de una gran movilización de energías creativas y sinónimo de unidad superior de la diversidad; es decir, lo nacional se construye desde lo local sumando fuerzas *desde la base hacia la cima*.

Las ventajas del fortalecimiento de los espacios locales son múltiples y se puede apreciar en el siguiente recuadro:

- Permite adecuar las dimensiones y contenido de Desarrollo Humano a las realidades locales, que muestran recursos, potenciales, limitaciones y oportunidades diferenciadas.
- Posibilita el protagonismo de la población como factor catalizador y de potenciación de las capacidades, recursos y potencialidades de los espacios, e imprimiéndole calidad superior al proceso y no sólo a sus resultados.
- Permite conocer en detalle las potencialidades como los factores limitantes de cada espacio, para tramitar respuestas sencillas, de bajo costo y manejables, así como la flexibilización y ajustes en los procesos de gestión de los proyectos.
- Posibilita interrelacionar el desarrollo local con la gestión ambiental.
- Hace posible complementar la planificación y gestión del desarrollo local entre la institucionalidad pública y privada, los gobiernos locales y la sociedad civil; superando la cultura de la confrontación, el paralelismo y la dispersión propios de la realidad peruana.
- Hace posible esfuerzos de concertación y alianzas estratégicas entre las instancias de promoción del desarrollo y las poblaciones organizadas, con las grandes empresas privadas que actúan en la minería, la energía, la industria, etc., facilitando compromisos de aportar al equilibrio en el desarrollo y a la reinversión social en sus espacios de acción.
- El encuentro superior de nuestra diversidad cultural la posibilidad de reconocer, respetar y adaptar parte de los conocimientos y sabiduría de las culturas locales.
- La incorporación de los pequeños productores en los mercados locales y regionales.
- Frente a las tradicionales visiones que segmentan y sectorializan lo local, nos permite trabajar la integralidad de los territorios, con sus relaciones urbano rurales, sus corredores económicos y ciudades y tanto lo económico productivo como lo socio cultural institucional.
- Mas allá de la institucionalidad estatal concebida para acción sectorial o de los organismos no gubernamentales actuando la promoción del desarrollo desde una perspectiva “todista”, lo local ofrece la oportunidad de innovarlas para trabajar como centros de servicios para el desarrollo local, que actúen como faros de difusión e innovación tecnológica, de acceso a la información de mercados y la identificación de oportunidades de negocios para los productores de la localidad.
- La posibilidad de aprovechar gradualmente nuestro gigantesco potencial turístico, mediante circuitos y gestión empresarial familiar.

La tendencia a la descentralización y transferencia de competencias de los gobiernos nacionales hacia los gobiernos locales también favorece la participación, porque acerca las decisiones cada vez más a la gente. En ese

sentido, los espacios locales, por su dimensión y escala, son los espacios donde es posible generar esta participación. Por ello, la gobernabilidad democrática local es un reto de la nueva gestión municipal orientada al desarrollo sostenible.

2. GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA LOCAL.

Hay dos maneras de entender el concepto de gobernabilidad. Una, que otorga a la élite política el protagonismo de la gobernabilidad; y otra, que amplía las tareas de la gobernabilidad más allá de las posibilidades de los gobernantes.

Según la perspectiva elitista, es la ampliación de la democracia la que hace compleja la gobernabilidad de la sociedad. Se entiende que la sobrecarga de demandas sociales al Estado, torna al gobierno en ineficiente para responder a estas exigencias sociales, generando, de otro lado, desconfianza de la población en el régimen democrático al no ver resueltas sus demandas. La consecuencia lógica que se desprende de este razonamiento es que la extensión de la democracia supone la ampliación de las demandas sociales hacia el Estado, deslegitimándose el régimen de gobierno.

La salida de este estilo de gobernabilidad apunta a que sea la elite gobernante la protagonista en establecer las condiciones de gobernabilidad, para lo cual, en términos de estrategias de gobierno, se exacerbaban los dispositivos de coerción y control de la sociedad con el propósito de reducir sus capacidades de exigencia.

Esta lógica de gobernabilidad coloca a las decisiones estatales en el centro de la dinamización, de manera casi excluyente, de los dispositivos de legitimidad, eficiencia y eficacia, dejando de lado los diversos factores sociales y del entorno internacional gravitantes en la configuración de la gobernabilidad.

La otra perspectiva, conocida como gobernabilidad democrática, se fundamenta en la participación de los diversos actores sociales como generadores de la gobernabilidad; es decir, sobre la base del ejercicio activo de la democracia y la ciudadanía. Esto supone que la gobernabilidad democrática incluye las relaciones del Estado con los poderes públicos, el mercado y la sociedad civil, necesarias y fundamentales para lograr consensos.

La gobernabilidad democrática no es cuestión de reingeniería en la cúspide del Estado, a modo de cambios gerenciales y administrativos. Es más un proceso de interlocución, de concertación, acuerdos y compromisos entre actores con intereses y lógicas similares y diferenciadas. En ese sentido, es desarrollar la capacidad de los actores políticos y sociales para coordinar sus acciones en medio de reglas claramente concertadas y con la firme convicción de respetarlas. Por esa razón, la gobernabilidad democrática requiere poner en

acción modos diferentes de participación social y política, distintas o complementarias a los canales representativos, de tal manera que facilite el ejercicio de la ciudadanía plena.

La eficiencia y la eficacia de las acciones del Estado no están reñidas con la gobernabilidad democrática si las entendemos en dos sentidos. De un lado, como la idoneidad técnica y administrativa para que el uso de los recursos y las decisiones de gobierno se basen en cierta racionalidad. De otro lado, como el acatamiento de los compromisos del gobierno con la resolución a las demandas sociales, expresado en la voluntad de atender los derechos económicos, sociales, políticos y culturales en la perspectiva de superar la inequidad y la exclusión social.

Ahora bien, en el terreno de la gestión municipal, está se ha desarrollado en nuestro país de acuerdo con un modelo de gobernabilidad de élite, que a lo largo del tiempo mantiene estructuras administrativas burocráticas, no contemplando de manera genuina los requerimientos de la participación ciudadana, ni generan los consensos necesarios para administrar la ciudad.

Para que la gobernabilidad genere las condiciones del "**buen gobierno**" es necesario que exista una gestión democrática de recursos, de tal manera que se responda a las exigencias del bienestar ciudadano, aumentando los mecanismos de participación en las decisiones de política, así como la transparencia, la rendición de cuentas, el imperio de la ley, la eficacia y la justicia social.

En efecto, la participación ciudadana en los asuntos públicos es un imperativo actual de nuestro país, ya que es necesario fortalecer la democracia participativa para contrarrestar el autoritarismo del estado. La mejor forma de hacerlo es generar nuevas condiciones en la relación entre el Estado y la sociedad civil, entre autoridades y ciudadanos que impliquen algo más que el simple ejercicio del voto; sino que vayan hacia la efectiva participación popular, de manera concertada, en las decisiones del gobierno.

3. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO PARA EL DESARROLLO LOCAL.

El presupuesto participativo surge como una herramienta innovadora para facilitar que la ciudadanía participe en la elaboración y control de la ejecución del presupuesto del Gobierno Local, en el marco de promover la gobernabilidad democrática local.

Tradicionalmente en el Perú, la participación social ha sido entendida como una acción individual, impulsada y estructurada desde agentes externos, por lo

general, el Estado, quienes son los que definen las necesidades a satisfacer en la personas. Esto supone que la población participa sin necesariamente tener una motivación propia, toda vez que no son consientes de sus necesidades ni tienen la posibilidad de encontrar los mecanismos para satisfacerlas. Así, se concibe que la población carece de una participación efectiva en la vida nacional, y por la tanto están por fuera de los beneficios del desarrollo.

En general, en las políticas públicas, el elemento de la participación es incorporada como un elemento importante en sus estrategias. Son decisiones que surgen desde el centro de poder técnico y político y no de las demandas y propuestas de la población, en tanto ciudadanos. Pese a que en el discurso de preconiza la participación en diferentes niveles de decisión de estas políticas y programas, en la mayoría de las experiencias latinoamericanas, ésta es prácticamente insignificante, y en el mejor de los casos se reduce a aspectos de ejecución o dotación de mano de obra como forma de cofinanciamiento.

A diferencia de este enfoque tradicional, el Presupuesto Participativo se sustenta en entendimiento que la participación social es una acción de la población que consiste en intervenir activamente en las decisiones y acciones relacionadas con la planificación, la actuación y la evaluación de las políticas públicas. Esta nace del derecho consustancial de los ciudadanos a construir de manera libre y responsable, como protagonistas, la realidad en la que viven.

En el Presupuesto Participativo, la participación no se reduce a una dimensión técnica. Esta tiene que ver, en lo fundamental, con el compromiso social, de los involucrados en los procesos de participación, con la gobernabilidad como asunto público; es decir, de todos los ciudadanos y no solo de los gobernantes.

En este sentido, el Presupuesto Participativo se define como un espacio público no estatal, en el cual el gobierno y la sociedad se reúnen para ponerse de acuerdo acerca de cómo definir las prioridades de los ciudadanos hacia la "agenda" de las políticas públicas, además de poner en manos de la población un mecanismo de control sobre el uso que el gobierno local hace de los fondos públicos.

En el Presupuesto Participativo se establecen las demandas locales, las prioridades de gasto e inversión de la ciudad, los criterios de asignación de fondos y el programa de inversiones del municipio. Cada una de estos elementos contienen mecanismos que permiten la circulación de información entre los autoridades políticas del gobierno, sus técnicos y profesionales y la ciudadanía.

El Presupuesto Participativo tiene los siguientes principios:¹

¹ Oyhanarte, M. "Proyecto de Ley sobre Presupuesto Participativo". Poder Ciudadano. Buenos Aires. 2001.

- Reglas claras de juego
- La representación del conjunto de intereses de los ciudadanos
- El acceso de los ciudadanos a las fuentes informativas y foros de discusión de carácter general y temático
- El “sinceramiento” de las cifras
- La promoción del debate y la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones
- La neutralidad municipal en la utilización de los mecanismos de participación
- La flexibilidad de los procedimientos
- La asistencia técnica a los actores involucrados
- El control social y la rendición de cuentas
- El compromiso de las autoridades municipales de respetar los consensos

La idea central, es que el Presupuesto Participativo debe ir “amarrado” con otro instrumento clave en la gobernabilidad democrática del desarrollo local: la Planificación Participativa.

La tendencia internacional y nacional es redefinir el rol de las Municipalidades. Se busca transitar de un rol casi exclusivo de entregar servicios urbanos habituales hacia uno que promueva y cree las condiciones necesarias para alcanzar el desarrollo local. En esta perspectiva, los gobiernos locales requieren manejar nuevos instrumentos de gestión que sean capaces de combinar las acciones que den respuesta a las apremiantes urgencias de la emergencia y el corto plazo con la necesidad de planificar, de manera armónica e integral, el futuro desarrollo local. Pero además, deben ser instrumentos de gestión que faciliten la concertación democrática entre los diferentes actores locales, de tal manera que los diversos intereses se encuentren reflejados en las decisiones del gobierno local.

En este marco, la planificación del desarrollo local, no puede seguir siendo diseñado ni impulsado por un solo actor: la municipalidad. Es preciso que la mayoría de actores locales, especialmente los provenientes de la sociedad civil, estén involucrados en trazar una visión compartida del futuro de la ciudad, de tal manera que se sienten las bases para definir las prioridades de política y las estrategias del desarrollo a largo plazo. Esta participación de los actores en la definición de las rutas del desarrollo, significa la concreción de una nueva gobernabilidad democrática local, y de una mayor y mejor eficiencia y eficacia

de la gestión, toda vez que las diversas demandas sociales encuentren en el gobierno local un espacio en el que se expresen y sean atendidas.

Por esta razón, la Planificación Participativa, como instrumento del desarrollo local, se constituye en la mejor herramienta de gestión democrática y eficiente del gobierno local, en vista de que le posibilita que las decisiones se tomen, tanto desde una perspectiva que combina el corto y largo plazo, como a partir del debate y la concertación de diversos intereses presente en las demandas locales.

MÓDULO 2: EXPERIENCIAS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

1. DOS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES.

1.1 EL CASO DE LA CIUDAD DE PORTO ALEGRE, BRASIL.

La experiencia pionera en el Presupuesto Participativo proviene de Porto Alegre, una gran ciudad del sur de Brasil. Se inició en 1989, cuando el Partido de los Trabajadores ganó las elecciones municipales. El nuevo Concejo Municipal elegido, junto con varias asociaciones de la ciudad, decidieron, de común acuerdo, emprender un estudio de las necesidades de la ciudad.

Los primeros resultados mostraron que la acumulación de demandas sociales era mayor que la capacidad presupuestaria y administrativa del gobierno local. Ante esta realidad, las autoridades municipales idearon un mecanismo de participación que permita **formular un orden de prioridad y decidir la asignación de una parte importante del presupuesto municipal.**

La ciudad de Porto Alegre está ubicada en el estado de Río Grande do Sul en el sur de Brasil. Esta ciudad tiene más de 80 barrios que hoy entre 5 a diez barrios forman parte de las 16 zonas o regiones que fue dividido el territorio, de forma participativa para realizar este proceso. Tiene una población de 1.300.000 hab. Predominan las actividades económicas son de servicios y comercio, con un PBI de la ciudad de unos U\$S 8.000 millones, y articula una región metropolitana de unos 27 municipios que tiene unos 3.500.000 hab.

A. EL CONTEXTO DE LA EXPERIENCIA.

Para tener una idea más general del contexto en que se realiza esta experiencia es necesario conocer ciertos aspectos como el presupuesto y el régimen tributario.

Situación del presupuesto.

El presupuesto municipal es de US \$ 592 millones, con una transferencia del gobierno federal, que es una facultad que tienen los gobiernos del Brasil de asumir el gerenciamiento de la salud pública. No todos aceptan esto. Lo hacen aquellos que buscan un convenio con el gobierno federal para que la municipalidad pueda controlar la salud pública y gratuita que se presta en el distrito. Por esa razón, obtiene US \$ 142 millones más que viene del gobierno federal sólo para la salud pública.

La administración directa e indirecta es poco más o menos de U\$S 450 millones. La recaudación propia es aproximadamente de un 52% y la

asignación de la coparticipación del 48%. Pero esta no es la realidad de la mayoría de las ciudades brasileñas. Cuanto menor es el municipio, mayor es la participación de la recaudación federal, teniendo una dependencia fuerte a la transferencia de fondos federales.

Acerca de los impuestos

Los municipios en Brasil pueden cobrar impuestos sobre servicios de cualquier naturaleza con excepción de la energía eléctrica y la telefonía. Se cobra impuestos de diferentes naturaleza, tales como de vivienda, de propiedad territorial y urbana o las tasas de limpieza y alumbrado. Además, cuenta con el 25% del IVA (equivalente al IGV peruano) del gobierno del estado (recordemos que el sistema brasileiro es un sistema federal de gobierno) y la mitad de las patentes de los autos, que cobra el Estado. El gobierno federal Central sólo recibe el 5% del presupuesto total

Sobre el control del presupuesto

La Constitución brasileira señala que la soberanía popular se ejerce por el sistema representativo y directamente. En la Ley Orgánica de la Municipalidad queda garantizada la participación a partir de las regiones del municipio, en la elaboración, definición y ejecución de Plan de Directrices Plurianuales del Presupuesto. Por lo tanto, existe la base legal para hacer el presupuesto de forma autónoma.

En el caso de Porte Alegre, se intentaba crear un Presupuesto Programa, con la identificación de las reivindicaciones que eran decididas por la ciudadanía. Sin embargo, algunos diputados y concejales acudieron a los tribunales para desactivar el presupuesto participativo, por anticonstitucional, alegando que el sistema representativo estaba siendo atacado. Este incidente fue superado, ya que logró demostrar que la Carta Orgánica señala que el Intendente (alcalde) está comprometido a hacer consultas a la ciudadanía.

Las bases del presupuesto

Son tres las bases del presupuesto:

- Una es la base territorial, donde la ciudad está dividida en 16 regiones.
- La segunda son la que constituye la base temática que se desarrolla en plenarias, que son reuniones que se dan no por zona sino por temas.
- En tercer lugar está la base institucional, que es el conjunto de secretarías y departamentos del gobierno de la ciudad que proponen sus presupuestos de manutención, de gasto de personal y de proyectos institucionales.

Como vemos, la ciudad esta dividida en 16 regiones, pero además se puede participar en las áreas temáticas (que pueden variar en cada proceso) y que son las siguientes:

- Transporte y circulación.
- Salud y Asistencia Social.
- Educación, Deporte, Esparcimiento y Cultura.
- Desarrollo Económico.
- Organización de la ciudad y desarrollo urbano.

Hay que señalar que si hay una región que ya tiene satisfechas sus necesidades, por ejemplo de infraestructura, en este caso se puede también crear mayores mecanismos de participación temática.

B. EL PROCESO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.

Primera Ronda de Plenarias.

El proceso se inicia en los meses de marzo y abril, desarrollándose la **Primera Ronda de plenarias**. Esta empieza con la rendición de cuentas del año anterior. Cada año produce un documento de divulgación pública, que es el Plan de Inversiones, el cual contiene todo lo que fue decidido el año anterior. Así, el Intendente o los funcionarios tienen que explicar, si es el caso, porqué razón alguna obra aún no se ha realizado. También se hace una presentación de los criterios y métodos del funcionamiento, expresados en el Reglamento Interno.

Las Rodas Intermedias

Esta Ronda (o conjunto de plenarias) se desarrolla hasta el mes de junio, la cual se lleva a cabo sin la participación del gobierno local. En este momento es cuando la población establece sus prioridades. Cada región tiene sus delegados, sus consejeros, los dirigentes de asociaciones vecinales, los amigos de barrios, de cooperadoras escolares, etc. Todas las formas de participación de la gente se incluyen en los Consejos Regionales que generan su propia forma de establecer las jerarquías de sus decisiones.

La segunda vuelta son encuentros en donde la población ya cuenta con sus prioridades: ya están indicadas las calles que tienen que ser pavimentadas, la nueva escuela o la ampliación de una escuela, o el tratamiento de desagües, etc. En ese momento el gobierno presenta su estimado de recaudación y de gastos, lo cual se busca concordar con los proyectos que la población ha definido. En este punto es clave que la información sobre los gastos corrientes y otros de necesidad para el mantenimiento de los servicios sea bien entendida para evitar falsas expectativas en cuanto a la realización de obras públicas definidas por la población.

Segunda Ronda: la Matriz Presupuestaria.

Este es el momento más importante porque se puede establecer cuales son las prioridades de toda la ciudad. Con la suma de la columna donde cada región establece sus prioridades, se obtiene las prioridades de la Ciudad establecidas por la población.

Por ejemplo, para el año 2001 en Porto Alegre, la primera prioridad votada por la ciudadanía fue "Pavimentación Comunitaria". Aunque hay regiones donde no se voto esta prioridad, porque no hay calles sin pavimentar, como en los barrios del centro, en el conjunto de la ciudad la prioridad más votada fue pavimentación.

La segunda prioridad más votada fue la vivienda, algo que no es competencia de la intendencia, pero que el problema del desempleo, que bordea el 15% en las regiones metropolitanas, lo pone a la orden del día, ya que la gente no puede comprar ni alquilar una vivienda. En tercer lugar está "Saneamiento Básico". En cuarto "Educación" y en así sucesivamente siguen los demás temas guían a una serie de prioridades.

El consejo del presupuesto participativo

También en la Primera Ronda se eligen los delegados, uno de cada 10 de los presentes. Lo importante es que estos delegados no deciden por los otros; estos son elegidos sólo para organizar el proceso, en la región y en las microregiones, junto con los consejeros y con otros que quieran colaborar, tales como dirigentes barriales y personalidades reconocidas por la gente. El objetivo es disminuir al máximo la delegación, es decir, intentar hacer la menor delegación posible de poder. Así se elige el Consejo del Presupuesto.

Forman parte de este Consejo 16 miembros por las regiones, más 22 de las áreas temáticas, 2 consejeros, además del representante del sindicato de los trabajadores municipales y el representante de la Unión de las Asociaciones de Vecinos. Por lo tanto el Consejo Popular del Presupuesto esta formado por 46 personas, y dos representantes del gobierno que no tienen derecho a voto.

En base a las prioridades temáticas y regionales el gobierno le propone al Consejo del Presupuesto un esquema base de los montos de los cuales dispone en una posible distribución. Esta distribución debe respetar las tres primeras prioridades elegidas por el conjunto de las regiones. De esta manera, hay una prioridad general, una prioridad de cada región y entran otras variables en la distribución, tales como cantidad de población y carencias de servicios públicos. En esta decisión prima un criterio de solidaridad, entendiendo que hay zonas que están peor que otras. Se considera que esas zonas algunos temas deben tener prioridad.

De esta manera se construye una matriz que tiene la prioridad general, la prioridad de la región, el número de habitantes y la carencia de la región. Estos cuatro elementos son básicos para llegar a la matriz tributaria. Elaborar esto es la tarea del Consejo del Presupuesto. En este cuadro se explican las prioridades:

<p>1º Indicador: Prioridades</p>	<p>En la Matriz se le asigna a la primera prioridad 4 puntos a la segunda 3, y así sucesivamente. Si vemos las prioridades temáticas ellas se determinan según la mayor votación.</p>
<p>2º Indicador: Directrices de Plenarias Temáticas</p>	<p>En el documento entregado por las plenarias temáticas se tienen las directrices y montos de servicios y obras indicadas por ellas. Esto es segundo indicador que se tienen para asignación de recursos financieros de modo de atender las demandas básicas de la ciudad.</p>
<p>3º Indicador: Propuesta Institucional</p>	<p>En este caso se plantean los términos de los gastos corrientes institucionales, como son los de personal y mantenimiento básico de los servicios. Estos montos son también considerados.</p>

Estos criterios permiten elaborar la primera matriz presupuestaria que pasa a ser discutida por la gente. Aquí la puntuación esta correlacionada con los recursos económicos. Entonces se une la prioridad de la gente con un destino de los montos presupuestarios.

Puede darse el caso de una prioridad que tenga un alto puntaje, pero no tenga un monto correspondiente. Por ejemplo, educación tuvo 22 puntos. El gasto en inversión no es el problema mayor. Hacer una escuela nueva es lo más fácil, pero la misma precisa una cantidad de recursos corrientes con el que no se cuenta. Tener un edificio nuevo es lo más barato, pero luego hay que tener profesores, mobiliario, materiales, mantenimiento, etc. Lo mismo ocurre con una unidad de salud. Por eso es necesario precisar que en la matriz se tienen exclusivamente gastos en inversiones.

Finalmente, se realiza un acto formal, donde los consejeros en la segunda vuelta entregan al Intendente y a los secretarios esta propuesta, firmada por los consejeros y delegados.

Los criterios de asignación de recursos.

Como se ha señalado una matriz tendrá una asignación de puntaje por prioridad, por población y por carencias que determinaran un porcentaje del presupuesto asignado a la región. Una población de 25,000 habitantes tiene 1 punto, hasta 50,000 habitantes 2 puntos, así en adelante. El criterio de carencia tiene el mismo formato.

Así, por ejemplo, a la región que tiene la prioridad de pavimentación, puede obtener una prioridad con puntaje 4; por cantidad de población recibir 2 puntos, y por solidaridad obtener 4 puntos. Para una región que está a 30 kms del centro, tendrá un puntaje alto de solidaridad para recibir un porcentaje importante en esta prioridad. Todo esto definirá el monto que recibirá la región en ese tema.

Los Delegados.

Este sistema de delegados fue reglamentado por la misma población participante y es necesario señalar que los funcionarios públicos del gobierno no pueden ser delegados. Las normas del Reglamento de funcionamiento son modificadas año a año para dinamizar el funcionamiento del Presupuesto Participativo.

Además, existe un criterio de proporcionalidad. Si bien en los primeros años nadie quería ser consejero o delegado, porque esto llevaba tiempo y no se sabía la efectividad del mismo, en los años siguientes, ante las evidencias que efectivamente funcionaba, aumentó la demanda por participar.

La participación ha ido en aumento. Observamos que en 1991 sólo participaron aproximadamente 1500 personas; en contraste, en los últimos años hay un promedio de 20.000 personas en la primera vuelta (que hace una relación de proporcionalidad para elegir los delegados y consejeros); y en las reuniones intermedias se estima una participación de unas 30.000 personas.

C. LOS RESULTADOS.

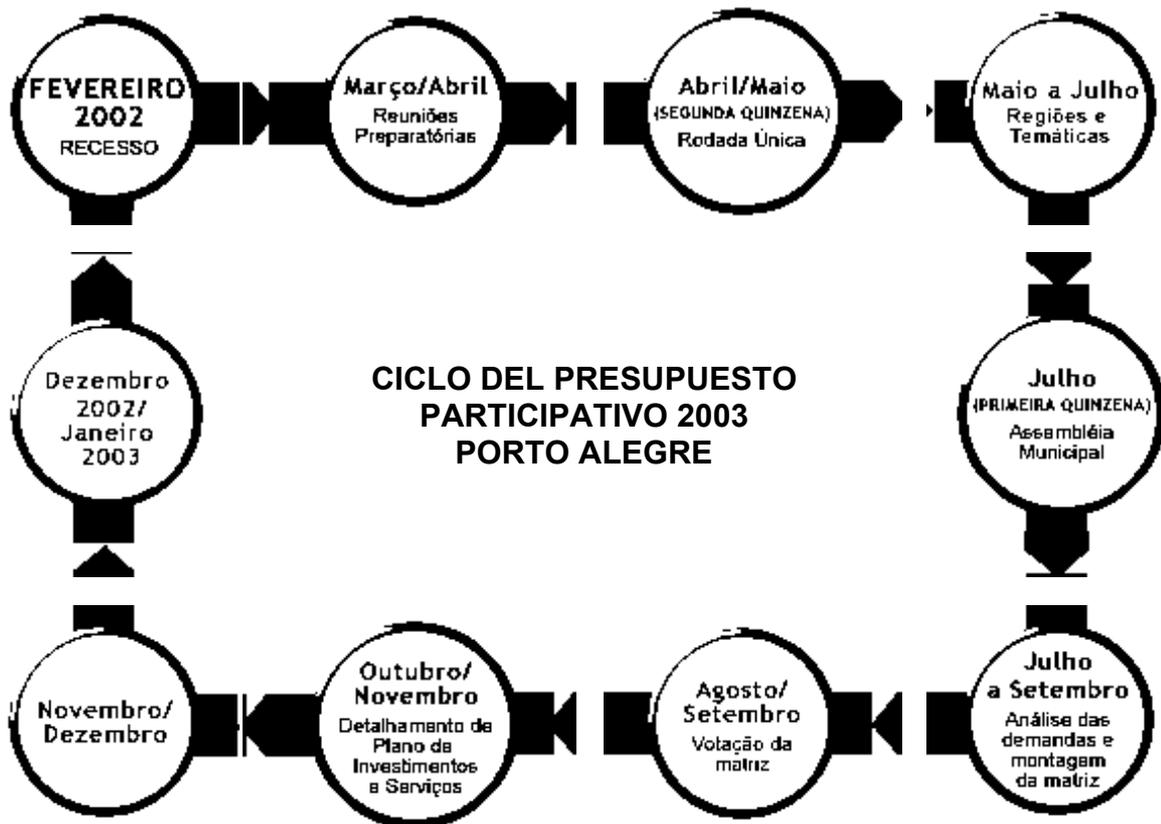
En la actualidad, la alcaldía de Porto Alegre, coloca en inversiones nuevas cerca de 364 millones de dólares. Se han cuadruplicado los gastos de educación, salud, asistencia social y vivienda por decisión popular. En el caso de la pavimentación se pasó de 4 km a 20 km al año. La inversión en las escuelas municipales se ha duplicado. Para Brasil esto es importante, porque tiene un 15% de analfabetos. La mortalidad de niños también cayó al 12 por mil.

En el IDH (índice de desarrollo humano) muestra que entre las grandes ciudades brasileñas Porto Alegre tiene el principal indicador de desarrollo humano de la ONU. También en hay encuestas que colocan a Porto Alegre como la capital con mejor calidad de vida.

Asimismo, la experiencia es exitosa en la medida que ya va por el tercer año haciendo el presupuesto participativo en 497 municipios de Río Grande do Sul. Y en 7 de las 11 mayores ciudades del Estado.

Cabe señalar que el presupuesto del Estado de Rio Grande también ha pasado a ser definido por Presupuesto Participativo desde 1999. En el 2001, 378 mil personas participaron en Asambleas populares en los 497 municipios del Estado. Sin embargo, es un proceso distinto, con representaciones regionales, que eligen delegados al Consejo que no es igual al de la ciudad.

El Presupuesto Participativo de Porto Alegre es ahora un ciclo en el cual se cuenta con varios pasos. A manera de ilustración presentamos el cuadro correspondiente al proceso de Presupuesto Participativo para el año 2003²:



² Tomado de www.portoalegre.rs.gov.br

EL CASO DE CÓRDOVA-ARGENTINA³

A. EL CONTEXTO

El ayuntamiento de la Ciudad de Córdoba, Argentina, evaluando al experiencia de Porto Alegre, consideró que la puesta en marcha de un proceso de Presupuesto Participativo requería de una organización y estructura transparente que permita que la información fluya en todas direcciones y que todos los agentes implicados se sientan partícipes del proceso.

Se estableció un proceso que puede señalarse como con muchas similitudes con el de Porto Alegre, pero adaptado a las necesidades y realidades de esta provincia argentina y consta de tres fases.

B. EL PROCESO

La asamblea de distrito (I y II fase).

La *Asamblea de Distrito* es el órgano principal de los Presupuestos Participativos. A lo largo de un año, tiene lugar dos Asambleas en cada distrito de la ciudad.

En la primera fase, al principio de año, se desarrolla la primera Asamblea. En ella se evalúan los Presupuestos Participativos del año anterior. En esta primera Asamblea se elegirán a los Agentes de los Presupuestos Participativos. Los Agentes no tienen potestad para tomar decisiones con respecto a la configuración de los Presupuestos Participativos, ya que su función principal es la de facilitar y coordinar la elaboración de la segunda fase (las Asambleas de Barrio).

En la tercera fase, en Junio, tendrá lugar la segunda Asamblea de Distrito, después de que los ciudadanos hayan establecido las prioridades con las que elaborar el Presupuesto Participativo. En esta segunda Asamblea se unifican todas las prioridades de los barrios en una sola priorización del distrito. Igualmente, en la Asamblea serán elegidos los representantes de cada distrito que formarán parte de la *Mesa de Representantes de los Presupuestos Participativos*, lo que inicia la tercera fase del proceso.

La mesa de distrito

La *mesa de distrito* está compuesta por los siguientes miembros:

- a. Los Agentes electos en cada una de las Asambleas de Distrito.
- b. Los Técnicos de Relaciones Ciudadanas .

³ Tomado de la página WEB oficial del Ayuntamiento de Córdoba

c. Las organizaciones sociales presentes en cada uno de los distritos.

El objetivo de la *mesa de distrito* será organizar y coordinar la elaboración de las Asambleas de Barrio en cada distrito, para facilitar y posibilitar que la población de los barrios pueda establecer las prioridades dentro de los Presupuestos Participativos.

Las asambleas de barrio (II fase).

Las *Asambleas de Barrio* tendrán lugar una vez se finalicen las primeras *Asambleas de Distrito*. En ellas, con el apoyo y coordinación de la mesa de distrito, los ciudadanos y ciudadanas de cada barrio establecerán los problemas y necesidades de infraestructura que tienen así como los criterios necesarios para priorizar, posteriormente, las necesidades del distrito con relación a los Presupuestos Participativos. En cada distrito se realizan las *Asambleas de Barrio* que se consideren necesarias por parte de la *mesa de distrito*.

La mesa de representantes de los presupuestos participativos (III fase).

La *mesa de representantes de los Presupuestos Participativos* estará compuesta por los representantes ciudadanos que sean elegidos por la segunda Asamblea de Distrito de los Presupuestos Participativos.

El objetivo de la *mesa de representantes de los Presupuestos Participativos* será consensuar el Presupuesto Participativo a nivel de toda la ciudad, teniendo en cuenta siempre el orden y prioridad marcada en cada Asamblea de Distrito, el cual no se podrá modificar.

Los miembros de la *mesa* podrán requerir el apoyo y asesoramiento de los técnicos municipales que estimen conveniente, para facilitar el proceso de toma de decisiones en relación al presupuesto participativo.

La mesa de apoyo y seguimiento.

La *mesa de apoyo y seguimiento* está formada por personas de diferentes perfiles, todas ellas relacionadas con los Presupuestos Participativos.

El objetivo de la *mesa de apoyo y seguimiento* será evaluar el proceso de los Presupuestos Participativos, para mejorar la gestión del propio proceso.

Los integrantes de la *mesa de apoyo y seguimiento* son:

- a. Dos Representantes.
- b. Tres Técnicos Municipales: un técnico del área Relaciones Ciudadanas, un técnico del área de Economía y Hacienda y un técnico del área de Infraestructuras.
- c. Jefe del área de Alcaldía o Jefe del Departamento. de Relaciones Ciudadanas.
- d. Un representante del Consejo del Movimiento Ciudadano.
- e. Un representante de la Federación de AA.VV.

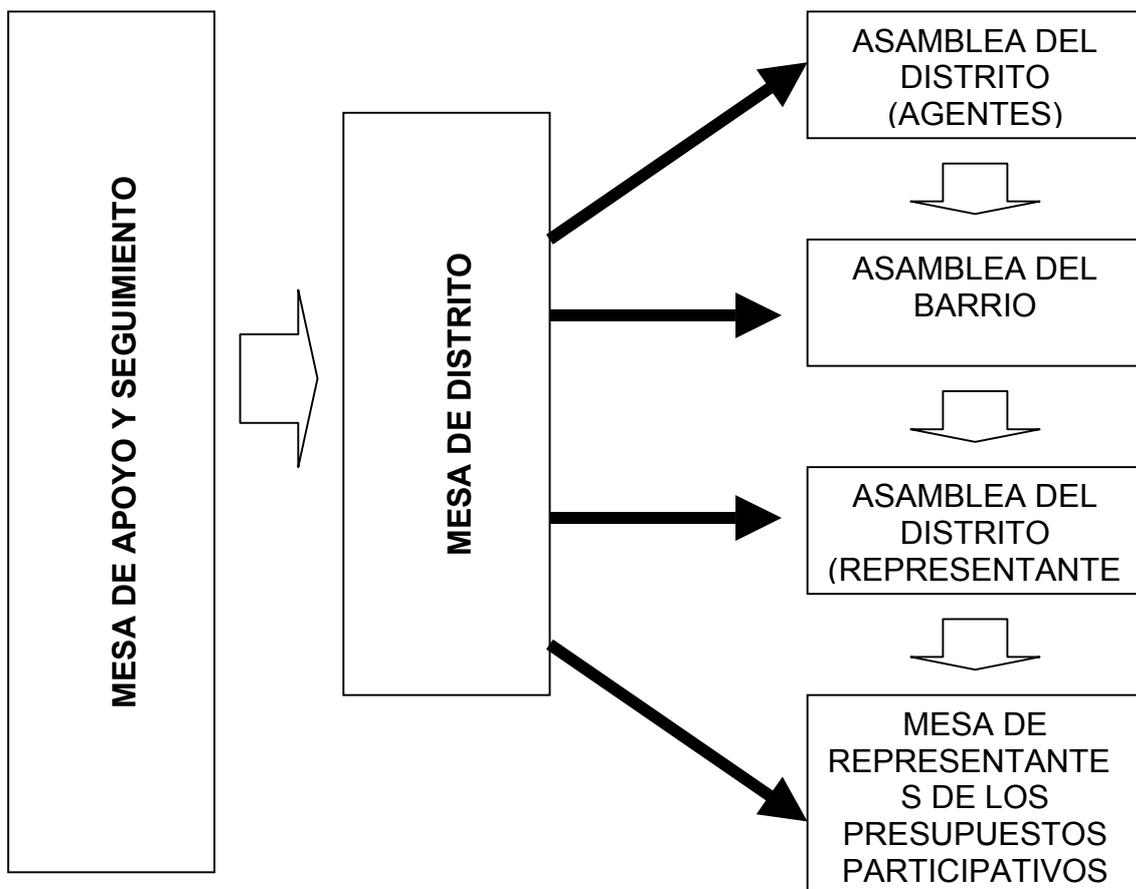
El cronograma que se desprende de este organigrama es el siguiente:

<p>I. FASE: ENERO- FEBRERO</p>	<p>Realización de Asambleas Ciudadanas en cada uno de los distritos de la ciudad para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presentación e información de los Presupuestos Participativos, en las que se resumirán las actuaciones y conclusiones del año anterior y se iniciará el proceso del año en curso. • Elección de Agentes, en número proporcional a los asistentes. Los Agentes son las figuras que junto a los técnicos coordinarán el proceso de debate y la II Fase de los Presupuestos Participativos.
	<p>Jornada de capacitación para los agentes elegidos en las Asambleas de Distrito</p>
<p>II. FASE: MARZO- ABRIL-MAYO</p>	<p>Constitución de la Mesa de Distrito, integrada por los agentes elegidos, los colectivos del distrito que quieran sumarse a ella y un técnico del Dpto. de Relaciones Ciudadanas.</p> <p>La función de la Mesa de Distrito es coordinar el trabajo de los Presupuestos Participativos en cada uno de los distritos, tratando de difundir el proyecto e implicar al mayor número de personas en las Asambleas.</p>

	<p>Realización de Asambleas de Barrio en la ciudad coordinadas por los agentes, donde se recogerán las necesidades del barrio con relación a la parte del presupuesto que se proponga para ese año y se votarán los criterios que ayudarán con posterioridad a dar prioridad y ordenar las necesidades expuestas en el Distrito.</p>
<p>III FASE: JUNIO</p>	<p>Realización de 14 nuevas Asambleas de Distrito con el fin de informar sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La marcha del proceso de Presupuestos Participativos en cada Distrito con las Asambleas de barrio realizadas y la Mesa de Distrito. • Explicación del método seguido para ordenar las obras y presentación de la matriz general de las obras ya valoradas y ordenadas según los criterios del distrito en cuestión. • Elección de dos Representantes titulares y dos suplentes para continuar el proceso a nivel de la ciudad. • Constitución de la mesa de Representantes de los Presupuestos Participativos a nivel de toda la ciudad.
<p>III FASE SEPTIEMBRE:</p>	<p>La Mesa de Representantes, a partir de la ordenación de las obras de cada distrito, que no podrán modificar, tienen que concertar una propuesta de obras para toda la ciudad. Para ello contarán con el siguiente material:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informe técnico sobre las primeras obras de cada distrito, con el objeto de que tengan conocimiento de su valor económico, viabilidad financiera, complejidad de la obra, población afectada, etc. • Fotografías acerca de la situación actual de las primeras obras demandadas. • La propia ordenación de las obras elaborada en cada distrito.

FASE FINAL	A partir del 15 de septiembre los representantes de los Presupuestos Participativos deberán entregar al Gobierno Municipal una propuesta consensuada de realización de obras del Área de Infraestructuras para el año 2002.
-------------------	---

De todo lo expuesto se generó un organigrama que refleja los elementos básicos de los Presupuestos Participativos, con el fin de que la ciudadanía pueda conocer y comprender su estructura, así como las funciones y objetivos de cada uno de los elementos que forman parte de él. El organigrama que resume la propuesta es el siguiente:



C, LOS RESULTADOS

Como resultados del proceso de Presupuesto Participativo, el ayuntamiento de Córdoba señala los siguientes:

En la **primera fase** se realizaron las Asambleas Ciudadanas en cada uno de los distritos de la ciudad (población organizada y población no organizada), donde se hizo la presentación de la iniciativa de los Presupuestos Participativos, por parte de los técnicos y la concejales de Participación Ciudadana,

También se seleccionó Agentes, en número proporcional a los asistentes. Los Agentes son las figuras que junto a los técnicos coordinarán el proceso de debate y la II Fase de los Presupuestos Participativos. En total asistieron a las Asambleas de distrito alrededor de 600 personas y fueron elegidos 87 Agentes, entre agentes titulares y agentes suplentes.

Además hubo la realización de dos cursos sobre participación y Presupuestos Participativos a los técnicos del Ayuntamiento del área de Hacienda e Infraestructuras y a los técnicos del área de Relaciones Ciudadanas y el proceso de capacitación para los 87 agentes elegidos en las Asambleas de distrito.

En la segunda fase (marzo-abril-mayo) se efectuaron 43 asambleas de barrio, asistiendo alrededor de 1600 personas. Además, se conformó la Mesa de Distrito, integrado por los agentes elegidos, los colectivos del distrito que quisieran sumarse a ella y un técnico de Relaciones Ciudadanas.

Las funciones de la Mesa de Distrito han sido, fundamentalmente, coordinar el trabajo de los Presupuestos Participativos en cada uno de los distritos, de forma consensuada con los colectivos organizados. De este modo, se acordaron en ella el número de Asambleas de barrio a realizar, el lugar y la fecha, así como la realización explícita de cada Asamblea.

En términos generales, cada Asamblea de barrio ha seguido los siguientes pasos:

- Información a los asistentes de los Presupuestos Participativos.
- Puesta en común y luego escrita de las demandas de los asistentes con relación al área de Infraestructuras.
- Presentación de una propuesta de criterios (previamente consensuada en la Mesa de distrito) a tener en cuenta con el objeto de efectuar la ordenación de dichas obras al nivel del distrito. Se pueden sumar otros criterios o quitar los propuestos.

Una vez concluidas las Asambleas de barrio, se convocó la Mesa de Distrito para ordenar las demandas de las obras realizadas en cada una de las Asambleas y confeccionar una lista única para todo el distrito:

- Se sumaron todas las puntuaciones dadas a los criterios en las distintas Asambleas, obteniendo una lista de criterios en orden jerárquico.
- Cada una de las demandas que los asistentes a las Asambleas expresaron fueron valoradas a partir de los criterios obtenidos para todo el distrito. Así, cada obra fue valorada y puntuada con el objeto de ordenar todas ellas en orden jerárquico.

En la tercera fase (junio-septiembre) se realizó la realización de 14 Asambleas de Distrito, a las que asistieron alrededor de 1200 personas. La coordinación de las Asambleas dependió de los agentes de cada distrito y los técnicos de Relaciones Ciudadanas. Cada Asamblea de Distrito se llevó a cabo de la siguiente manera:

- Presentación a los asistentes de los Presupuestos Participativos.
- Información, por parte de los Agentes, del proceso realizado en dicho distrito con las Asambleas de barrio y la Mesa de Distrito.
- Explicación del método seguido para ordenar las obras y presentación de la matriz general de las obras ya valoradas y ordenadas según los criterios del distrito.
- Los asistentes no podían refutar la lista ordenada, pero sí podían cuestionar la valoración establecida a las obras.
- Elección de dos Representantes titulares y dos suplentes para continuar el proceso a nivel de la ciudad. Se eligieron 56 Representantes.
- Constitución de la Mesa de Representantes, la cual, a partir de la ordenación de las obras de cada distrito, que no pueden modificar, tuvieron que concertar una propuesta de obras para toda la ciudad .

Para el proceso de toma de decisiones, además del material que el Ayuntamiento pudo aportar, presentó a los Representantes una propuesta metodológica para facilitar la toma de decisiones.

El mes de septiembre, los Representantes elaboraron la propuesta de obras para toda la ciudad, con el objeto de entregarla al consistorio dentro de los plazos legales y estipulados por la normatividad vigente.

OTRAS EXPERIENCIAS: MAS ALLÁ DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Muchos son los gobiernos locales del Brasil que entienden que, si bien el Presupuesto Participativo es una forma de lograr la participación de la gente en el espacio público, también es una forma de radicalizar la democracia, es decir

de transitar de la democracia representativa hacia una democracia participativa.

Se entiende al Presupuesto Participativo como una forma de enfrentar el centralismo del Estado y las posturas neoliberales, como señala Edmilson Brito, alcalde de Belem do Pará (Brasil) en la siguiente cita: ⁴

“Existe un combate entre dos proyectos de ciudad y de gobierno. De un lado, el de los que quieren mantener la sumisión de las ciudades a los dictámenes de la acumulación capitalista, cabiendo a los gobiernos la tarea de ofrecer infraestructura a los mercados (verdaderos dueños de la ciudad!), apartar la pobreza de las áreas nobles, y gestionar las secuelas sociales.

De otro lado, el de aquellos que gobiernan las ciudades buscando la construcción del poder popular a través de la afirmación de una concepción antagónica a la lógica capitalista. Eso se orienta en elementos estratégicos, tales como soberanía nacional (pues un gobierno de izquierda debe ser instrumento de la lucha anti-neoliberal), radicalización democrática (como necesidad y posibilidad de que el pueblo experimente la profundización de formas de control social del Estado)”.

Este proyecto de ciudad, del que habla el alcalde de Belem, y en el que se instaura el Presupuesto Participativo como un instrumento más de participación social, se une con otros instrumentos de participación como los debates sobre políticas públicas que reunieron a la sociedad civil de esta ciudad, así como las experiencias de control social y de cogestión como las Comisiones de Fiscalización y Control Social (COFIS) vinculadas al Presupuesto Participativo, los Consejos Escolares, los Consejos Gestores en las Unidades de Salud, y los Comités Ambientales.

De esta gama de instrumentos se fue gestando la idea del llamado **Congreso de la Ciudad** como un gran instrumento de planificación que encauzara y ordenara la participación. En ese sentido, el Congreso de la Ciudad se constituye en un espacio público no estatal de **planificación de la ciudad**. Es el intento de superar los límites del Presupuesto Participativo ampliando el debate más allá del marco del presupuesto municipal.⁵

Así nace el Congreso de la ciudad de Belem. Se reúne cada dos años, participando miles de ciudadanos, presentando demandas localizadas en asambleas, participando en conferencias deliberativas y a través de representación de los diversos espacios de control social. Incluso, participan ciudadanos que deseen contribuir en la definición de directrices y metas para la

⁴ Mas allá del Presupuesto Participativo tomado de [www. espaimarx.com](http://www.espaimarx.com)

⁵ Edmilson Brito Rodrigues, alcalde de Belem, Jurandir Santos de Novaes, secretaria de Planificación, Raimundo Luiz Silva, secretario de Educación. Tomado de [www. espaimarx.org](http://www.espaimarx.org) 2002

ciudad. Es una instancia deliberativa del planeamiento de la ciudad, lo que equivale a un proceso de elaboración de un Plan Integral de Desarrollo y sus mecanismos de gestión .

El Congreso de la ciudad cuenta con varias instancias. Una primera, en orden de importancia y jerarquía es el *Consejo de Belem*. Es un espacio de debate, cuyos miembros son elegidos por el Congreso; tiene carácter permanente y capacidad de decisión sobre los recursos financieros del municipio. Representa una redefinición y ampliación del actual Consejo del Presupuesto Participativo, ampliando el universo de su representación social.

Sus funciones son acompañar la ejecución de las directrices aprobadas en el Congreso de Belem y coordinar el proceso de elaboración de demandas de inversión. En ese sentido podemos decir que es la forma en que se institucionaliza el Congreso de la Ciudad y sus acuerdos

También existen los *Congresos distritales y temáticos*, instancias que representan la ampliación de las Plenarias Temáticas del Presupuesto Participativo y sirven para profundizar el debate de las directrices y la formulación de propuestas y demandas. De igual modo, hay las *Asambleas de micro-regiones*, que preceden a los congresos distritales, se organizan en base a la participación directa de los ciudadanos que presentan demandas localizadas por región.

Finalmente están los *Consejos distritales*, que son instancias deliberativas a nivel distrital, cuyas tareas son deliberar sobre las directrices, metas y proyectos estructurantes para el distrito y presentarlas al Consejo de la Ciudad, y estimular la creación de mecanismos de control social.

Además este esquema cuenta con los *Foros consultivos* de corte temático, las *Campañas de sensibilización y acción ciudadana* y los muy importantes *Espacios de control social* , donde se agrupan las experiencias de control social de los servicios públicos, a partir del modelo experimentado por las COFIS, que son elegidas por los vecinos, tienen reglamento, sus mandatos pueden ser revocados, presta cuentas y tiene poderes para interferir en la marcha de los servicios.

El caso de Belem es ilustrativo de que el Presupuesto Participativo es una herramienta de intervención ciudadana, no sólo de la decisión del gasto, sino que también puede ser el motor de la planificación del desarrollo de la ciudad en todas sus dimensiones.

Por otra parte, si en el caso de Belem se pasó del Presupuesto Participativo a la planificación local, en el caso de Bogotá – Colombia, el caso es a la inversa, como señala J. Sudarsky, concejal de Bogotá, en una entrevista:

*“En este momento lo que queremos es seguir el ejemplo de Porto Alegre, en Brasil, que tiene una experiencia muy interesante de lo que llamamos el Presupuesto Participativo. Que no sea sólo el Plan de Desarrollo sino el presupuesto. El Distrito hizo un esfuerzo muy grande, los concejos locales de planeación, los alcaldes locales, para que los planes de desarrollo salieran de acuerdo con los encuentros ciudadanos, con todos los ajustes que eso requiere. Pero creo que la diferencia va a estar en que la ciudadanía no se deje quitar estos instrumentos”.*⁶

LECCIONES DE LAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

A partir de la experiencia del Presupuesto Participativo de Porto Alegre en Brasil y de sus réplicas en América latina, es posible identificar algunos aspectos comunes en la implementación de esta modalidad de Participación Pública, que consideramos pueden sintetizarse en :

- ◆ La participación del ciudadano está garantizada, sin necesidad de pertenecer a ninguna organización social de base que lo represente, en la medida que las plenarios son abiertas. Esta es una forma de democracia directa que difiere notablemente de la democracia representativa.
- ◆ La metodología se adapta a las normas legales y conductas sociales de cada región en particular. Esto implica, por un lado, la necesidad de una regulación legal que establezca quiénes son los actores políticos de la consulta, las fechas del año en que deben realizarse, el efecto de las opiniones vertidas por los consultados, etc.; pero por otro lado, que el procedimiento se de con la flexibilidad suficiente para permitir que cada comunidad o región lo adapte a sus características propias, y se vaya modificando a través del tiempo.
- ◆ La apertura del proceso de participación es amplia en cuanto a los temas, abarcando desde cómo se deben gastar los recursos del Estado hasta las diferentes formas de financiamiento de dicho gasto, con recursos propios o por vía de deuda pública.
- ◆ La participación ciudadana comprende, en algunos casos, también, el control de la gestión y la rendición de cuentas.
- ◆ Sin embargo, las opiniones vertidas por la población en el proceso de presupuesto participativo no son vinculantes para el decisor. Por ello, debe establecerse para el mismo la obligatoriedad de fundamentar las razones por las que la municipalidad, si es el caso, se ha apartado de lo expresado en las diferentes consultas públicas.

Sin embargo, en los casos señalados se aprecian diferencias marcadas entre sí:

⁶ Tomado de www.colombiacivica.org.co 2001

- La tradición de movilización popular puede ser un factor determinante para la elección de la metodología del proceso. Se han dado casos como en Buenos Aires que los niveles de participación fueron escasos y se tuvo que cambiar la metodología, por la de una consulta indirecta
- La legislación de cada país, sobre temas presupuestales, es diferente y el proceso debe ajustarse a ella, si es que no existe una normatividad específica para este tipo de procesos.
- En algunos casos puede apreciarse la existencia de Planes de Desarrollo participativos como prerrequisito para un proceso de PP; sin embargo, otras experiencias aplican criterios elaborados de manera técnica por los propios gobiernos locales.
- En varias ocasiones, se observa que el Presupuesto Participativo es un inicio de los Planes de Desarrollo; es decir, que a partir de estas experiencias se genera la necesidad de planificar el desarrollo local.
- El liderazgo del proceso está en algunos casos exclusivamente en el gobierno local y los niveles de participación efectiva de la ciudadanía en la toma de decisiones varían desde la existencia de una instancia elegida desde las bases, y que acompaña todo el proceso, hasta una simple consulta popular.

2. EXPERIENCIAS NACIONALES.

EL CASO DE VILLA EL SALVADOR⁷

Villa el Salvador es un distrito periurbano ubicado al sur de Lima, cuyos orígenes datan desde 1971, cuando miles de pobladores invaden tierras y luego son trasladados a arenas, lugar donde se asentaron y organizaron el trazado de una trama urbana con el apoyo del gobierno militar de entonces.

En 1973 se realiza la Primera Convención de Villa El Salvador, con gran participación de los pobladores, dando origen a lo que hoy es la Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador, CUAVES. Su signo participativo y autogestionario ha permitido un pujante desarrollo de su territorio.

En 1982 esta población elabora su primer plan integral de desarrollo y en 1984 se eleva a la categoría de distrito. Villa fue sacudida por la violencia terrorista durante los años 80 y 90; pero su actitud de rechazo a la violencia le ha valido ser galardonada con el premio Príncipe de Asturias de la Paz.

En la actualidad Villa el Salvador cuenta con 360,000 habitantes, una red social bastante organizada y un parque industrial consolidado y una zona agropecuaria

⁷ Información proporcionada por la Arq. Gina Chambi E. Ex jefe de catastro de la Municipalidad de VES

En su tercer Plan de Desarrollo Integral se ha redefinido el modelo de distrito que aspira ser. Este Plan, por su carácter técnico y participativo, cuenta con la legitimidad de sus pobladores, aprobado vía un referéndum.

Como un siguiente paso para implementar el Plan, se puso en práctica un proceso de preparación del Presupuesto Participativo, según el cual se determina un porcentaje del presupuesto municipal, para que la población decida que obras prioritarias son necesarias en cada zona del distrito. Este proceso de preparación contempló las siguientes medidas:

<p>REFORMA DEL APARATO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL</p>	<p>Para instaurar el orden, salir de las crisis económica de la municipalidad y estar a la altura de los retos del desarrollo y los cambios que este requiere. Esto implicó, además, realizar una zonificación del distrito tomado en cuenta aspectos sociales, económicos y geográficos homogéneos.</p>
<p>TRABAJAR CON LAS ORGANIZACIONES DE BASE</p>	<p>Para fortalecer la organización social y mejorar su credibilidad ante el gobierno local, haciendo de estas un espacio de creación de la paz, educación y cultura.</p>
<p>ORGANIZAR EL PROCESO PARA DISCUTIR</p>	<p>Promover el Presupuesto Participativo Municipal, donde se pone a discusión los ingresos de la Municipalidad transferidos por el gobierno central, para definir los proyectos que serán en el presente año.</p>
<p>DEFINIR LOS CRITERIOS DE INVERSIÓN</p>	<p>Se trata de generar un compromiso de todos donde los vecinos y la municipalidad aportan al desarrollo del distrito definiendo criterios de inversión según cantidad de población, necesidades insatisfechas, aporte tributario, impacto distrital, beneficio común y la práctica de la solidaridad.</p>

Los tres primeros pasos han requerido un sostenido trabajo de promoción por parte de la Municipalidad. Si embargo, el último, es decir, la definición de los criterios de inversión, ha sido un trabajo político y de gabinete para determinar cuánto del presupuesto global de la municipalidad tendría que ser distribuido entre las zonas del distrito, sin afectar las obligaciones propias del funcionamiento municipal.

Los criterios que se usaron fueron:

- **Nivel de Morosidad** (peso 20) que implica cuánto de compromiso financiero tienen los vecinos con la Municipalidad, es decir cuánto aportan por concepto de impuesto predial y arbitrios.
- **Número de predios** (peso 30) Para establecer la población total de cada una de las siete zonas de planificación.
- **Nivel de NBI** (50) Que define las necesidades básicas insatisfechas de cada zona.

Con estos indicadores se elaboró el *índice de distribución* (como se ve en el cuadro subsiguiente) que se dividió entre el importe del presupuesto asignado para su distribución (que en este caso fueron 2 millones de nuevos soles) para hacer una asignación por cada zona, como vemos en el cuadro siguiente:

Indicadores para la distribución del presupuesto participativo Municipal						
Parámetro Sector	Nivel de Morosidad (peso 20)	Número de predios (peso 30)	Nivel de NBI (peso 50)	Total puntaje acumulado	Índice de distribución %	Importe por asignar
Sector I	18.50	16.83	27.87	63.20	11.87	237,384.27
Sector II	18.34	16.98	29.51	64.83	12.18	243,506.88
Sector III	17.57	14.31	31.15	63.03	11.84	236,745.45
Sector III	16.80	30.00	31.15	77.95	14.64	292,786.45
Pachacamac, Parque Metropolitano y AA.HH.	15.15	3.42	30.00	68.57	12.88	257,554.42
Sector IV	18.04	10.26	40.98	69.28	13.01	260,221.2

						3
Sector VII y Oasis	16.56	5.36	42.62	64.54	12.12	242,417.41
Zona Agropecuaria y playas	20.00	5.82	35.25	61.07	11.47	229,383.82
TOTAL					100%	2,000.000

Los montos asignados para cada zona fueron sometidos a consulta con los representantes vecinales, los cuales definieron las prioridades en obras y proyectos sociales.

Los resultados del Presupuesto participativo en Villa todavía están en proceso de evaluación. Si bien la participación en el proceso fue masiva y ordenada, su aplicación como gasto se ha tenido que posponer debido a varias urgencias en el distrito. Esto ha generado desencuentros entre el gobierno local y los representantes de la población, quienes ven sus expectativas frustradas, no sólo por la no construcción de las obras sino por la poca efectividad de su participación en las decisiones del presupuesto municipal.

OTRAS EXPERIENCIAS

Existen 8 experiencias de Presupuesto Participativo estudiadas en el país (Villa El Salvador, Limatambo, Canchis, San Martín, Ilo, Sánchez Carrión, Santo Domingo, y Chulucanas) que nos señalan diferentes formas y maneras de realizar el proceso. Hemos visto estas experiencias a la luz de algunos indicadores como son los indicadores de gestión, los indicadores económicos y las metodologías empleadas, para poder hacer una sistematización que nos señale cuáles son las tendencias en la aplicación del Presupuesto Participativo en la realidad nacional y nos permita plantear una propuesta metodológica.

EXPERIENCIAS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL PERÚ

CASO	VILLA EL SALVADOR (LIMA)	ILO (MOQUEGUA)	SÁNCHEZ CARRIÓN (LA LIBERTAD)	PROV. MORROPON SANTO DOMINGO (PIURA)
INDICADOR				
EXISTENCIA DE PROCESOS DE PLANIFICACIÓN LOCAL PARTICIPATIVA	- 3 Planes de Desarrollo de Villa el Salvador de carácter participativo	Existencia de Plan de Desarrollo Sostenible	Programa de desarrollo Rural	- Plan estratégico Provincial, el Plan Estratégico Distrital y el Plan de Acción Zonal – PAZ
MODELOS DE GESTIÓN PARTICIPATIVA	- Agencias Municipales de Desarrollo.	Consejos de Desarrollo y los Comités de Gestión.	Juntas vecinales	- Comités distritales de concertación
PROCESO METODOLÓGICO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Asignación presupuestal. 2. Convocatoria 3. Concertación temática y territorial. 4. Definición de prioridades y decisión. 5. Elaboración de proyectos y ejecución. 6. Evaluación y rendición de cuentas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aprobación de reglamentos 2. Presentación del informe de resultados del año anterior. 3. Asignación de recursos para cada barrio o sector. 4. Selección y priorización de proyectos. 5. Plenaria: aprobación del presupuesto participativo. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se determina en los planes estratégicos de desarrollo. 2. Esperar las propuestas de la ciudadanía. 3. Se rinde cuentas a la población 4. Se ha formado su comité de fiscalización de obra. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se define los techos presupuestales por eje estratégico 2. Se identifica y prioriza los proyectos por zonas. 3. técnicas) 4. Aprobación del Plan de Inversión 5. Monitoreo y 6. evaluación participativa
ASIGNACIÓN DE RECURSOS	El 35% del FONCOMÚN se destina al Presupuesto Participativo . El 20% es aporte comunal que puede ser en trabajo de los propios vecinos.	Proyectos Barriales: 20% Proyectos Sectoriales: 55% A favor de toda la localidad : 25%	Se destina el 25% de gasto de inversiones. (FONCOMÚN)	El 20% del FONCOMÚN es priorizado y ejecutado por los distritos
CRITERIOS PARA LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS	NBI Población. Tributación	<ul style="list-style-type: none"> • A mayor cumplimiento de obligaciones tributarias, mayor puntaje. • A mayor inversión ejecutado en el territorio menor puntaje. • A mayor organización mayor puntaje. 	Se prioriza las obras que tienen impacto y/o están acorde con los objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo. Se toma en cuenta además la población beneficiaria, la cobertura de servicios básicos, el aporte comunal y la tributación.	Transversal al ámbito geográfico. Que beneficie a la mayor cantidad de población. Que complemente obras iniciadas anteriormente Que respete el marco presupuestal aprobado. Prioridad a los caseríos no favorecidos con inversiones anteriores

--	--	--	--	--

CASO	LIMATAMBO, PROV ANTA (CUZCO)	CANCHIS (SICUANI-CUZCO)	PROV. MORROPON-CHULUCANAS (PIURA)	SAN MARTÍN (AMRESAM)
INDICADOR				
EXISTENCIA DE PROCESOS DE PLANIFICACIÓN LOCAL	La planificación es constante y anual de común acuerdo entre la Municipalidad y el CCV. En este caso el proceso de concertación es anterior al proceso de planificación	Cuenta con Plan estratégico de Desarrollo desde 1998	Asamblea de Alcaldes con objetivos de concertar prioridades y orientar las inversiones al desarrollo. Existe un Plan estratégico provincial	AMRESAM agrupa a 77 municipalidades de la región. Cuenta con una institucionalidad y ayuda al fortalecimiento de los gobiernos locales.
MODELOS DE GESTIÓN PARTICIPATIVA	<ul style="list-style-type: none"> - La participación ciudadana se inicia con la creación del consejo comunal y vecinal – CCV, que viene a ser un órgano de alto gobierno. - El CCV esta conformado por los delegados de todas las comunidades campesinas del distrito (6 por c/u). 	<ul style="list-style-type: none"> - Los dirigentes de la zona urbana y rural toman decisiones en conjunto. 	<ul style="list-style-type: none"> - Asamblea de alcaldes distritales. - Comités de desarrollo distrital de lucha contra la pobreza. 	AMRESAM Trabaja en apoyo técnico y facilitación a al organizaciones sociales
PROCESO METODOLÓGICO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	<ol style="list-style-type: none"> 1. En el mes de diciembre de cada año se realiza el Consejo Comunal Vecinal para ejecutar el presupuesto participativo de la Municipalidad. 2. Los delegados deciden sobre el total del presupuesto Municipal. 3. Previamente a la elaboración del presupuesto los miembros del Consejo y la oficina técnica informan y discuten en cada comunidad y en la capital distrital sobre los montos y posibilidades económicas del Gobierno local se les hace conocer los reportes que 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Terminado el plan de desarrollo estratégico, se inician una serie de seminarios, talleres orientados a elaborar el presupuesto participativo con la ayuda de ONG's 2. En el proceso y luego de elaborarse el calendario de trabajo de campo, participan 1000 organizaciones y se hacen talleres, Mesas de Concertación, etc. 3. Modificaron el presupuesto heredado. Se inició en el año 1999 perfeccionándose en el 2000. 4. Las instancias de decisión se toman junto a los líderes barriales y 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Distribución espacial de techos espaciales. 2. Consulta publica – municipal identifican proyectos. 3. Presentación de avances en la inversión nivel provincial y aprobación de la matriz de proyectos. 4. Priorización de proyectos. 5. Programación de los proyectos aprobados. 6. Aprobación. Ejecución y evaluación. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. El Consejo Directivo del AMRESAM coordina y convoca a las 77 municipalidades 2. Se capacitan a facilitadores para el proceso de planificación en los ámbitos rural y urbano. 3. Consolidan los planes priorizando a nivel de caseríos, distritos nivel provincial y luego regional. 4. En su organización disponen de un <u>Comité Consultivo</u> y tienen el <u>Comité Ampliado</u> <p>Importante: Guardan distancia de la aplicación de las Mesas de Concertación, sustentan en las</p>

	<p>emite la DNPP del MEF y los de la propia municipalidad.</p> <p>4. Cada 3 meses se hacen directivas comunales.</p> <p>5. No se hace gasto fuera de los reglamentos.</p>	<p>comunales en los diferentes territorios (urbano y rural).</p>		<p>facultades que pudieran estar transfiriéndose</p>
<p>ASIGNACIÓN DE RECURSOS</p>	<p>No hay un porcentaje asignado de manera explícita; pero en el ejercicio 200 fue de:</p> <p>FONCOMUN : S/. 762,000</p> <p>CANON MIN. : S/. 1,260</p> <p>INGRESOS PROPIOS: S/. 60,000</p> <p>TOTAL ANUAL : S/. 823,260</p>	<p>- Del total del presupuesto aprobado para la municipalidad, el 20.76% se destina al presupuesto participativo.</p>	<p><u>FONCOMUN</u>.- El 20% de este fondo se presenta y ejecuta en inversión regional y para apalancamiento financiero.</p>	<p>Tienen un monto asignado de 2 millones de dólares, de diversas fuentes</p>
<p>CRITERIOS PARA LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS</p>	<p>a) Las obras que tienen que estar dentro de los ejes temáticos del Plan de Desarrollo Distrital.</p> <p>b) Satisfacer necesidades básicas de servicios y de producción.</p> <p>c) Se prioriza obras de mancomunidad.</p> <p>d) Que la comunidad no haya sido beneficiaria en el anterior ejercicio presupuestal cualquiera sea el origen de los fondos.</p> <p>e) Los que el Consejo Comunal considere que por emergencia debe priorizarse.</p>	<p>a) Cumplimientos de obligaciones tributarias.</p> <p>b) Inversión Municipal en los últimos 3 años.</p> <p>c) Población que se beneficia con la obra y/o proyecto.</p> <p>d) Necesidades básicas insatisfechas.</p> <p>Compromisos y ofertas de los vecinos.</p>	<p>a) El 44% del monto total asignado a los proyectos se destina a infraestructura comunal.</p> <p>b) El 13% para sistemas de agua.</p> <p>c) El 8% para parques y plazas.</p>	<p>a) Infraestructura y salud</p> <p>b) Infraestructura productiva</p> <p>c) Infraestructura vial</p> <p>d) Infraestructura educativa</p>

Análisis realizado por Carlos Grey a partir del cuadro comparativo desarrollado por el Eco. Ney Miranda, diseñada con la información proporcionada por las municipalidades ponentes del 1º Seminario-Taller Nacional de Presupuesto Participativo, Lima noviembre 2001. Foro Ciudades para la Vida

LECCIONES DE LAS EXPERIENCIAS NACIONALES

En el **caso peruano**, si bien se siguen los principios del Presupuesto Participativo que se gestó en Porto Alegre, existen diferencias en la medida que la característica central es que hay varios procesos que nacen de un Plan de Desarrollo Integral hecho y validado de forma participativa.

Hay pues una tendencia mayoritaria a que los procesos de presupuesto participativo en el Perú son producto de experiencias de **planificación del desarrollo local**; aunque no podemos decir que en todos los casos esta planificación fue estrictamente técnica-participativa (encontramos Planes Integrales, Planes estratégicos y otros) ; pero sí podemos señalar que, a diferencia de las experiencias extranjeras, estos procesos nacen como una herramienta para viabilizar los Planes de Desarrollo. Es necesario destacar que en todos los casos, la elaboración de estos procesos de planificación se hace con el **apoyo de agentes externos**⁸, los que facilitan el **enfoque**, la **metodología** y el **componente técnico** para la elaboración de los planes.

Otros aprendizajes que encontramos en las experiencias nacionales del Perú son:

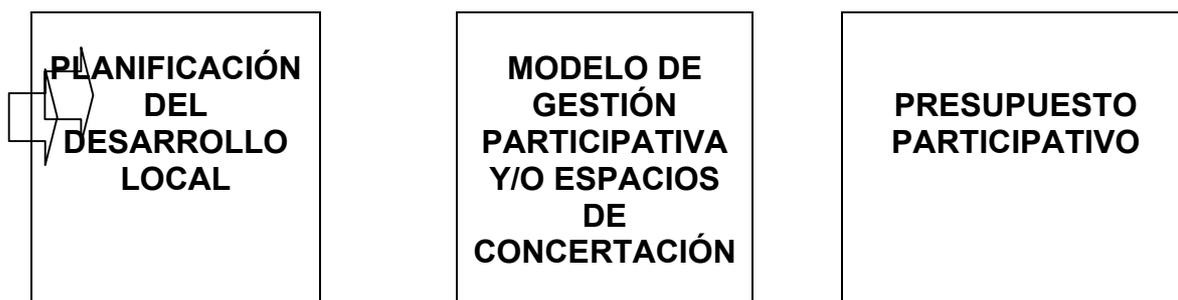
- ◆ Existen instancias o modelos de gestión local participativa; es decir procesos de concertación, ya sea en las formas de mesas de concertación, juntas vecinales u otras⁹, que suponen espacios de concertación permanentes y que son producto de los procesos de planificación del desarrollo local.
- ◆ De igual manera, los actores del presupuesto participativo son mayormente representantes de las organizaciones sociales de base, lo que no niega la participación directa de los ciudadanos de manera individual, pero que sí afirma el carácter democrático-representativo de las experiencias peruanas.
- ◆ El tejido social en nuestro país ha demostrado ser, a pesar del quiebre de los años 90, lo suficientemente consolidado en estas zonas como para asumir la participación en estos procesos. Esto hace más viables las convocatorias; se percibe un interés de los actores sociales y su participación es ordenada y constante.
- ◆ En ese sentido podemos decir que cuando existe un proceso de planificación del desarrollo local, que es acompañado por un proceso de concertación, o modelo de gestión, entre municipalidades y actores sociales (de forma sostenida), se dan mejores condiciones para una

⁸ Entre los agentes externos que se señalan en estos procesos encontramos agencias de Cooperación como la AID y ONGDs como CARITAS, Escuela Mayor de Gestión Municipal, CARE – PERÚ, CIPCA, A.C.S. Calandria, DESCO, Proyecto PAEN, entre otros

⁹ El caso de Limatambo es aleccionador, ya que en esa zona, el proceso de concertación de las organizaciones de base fue previo a la planificación, es decir que allí la iniciativa fue tomada por las propias organizaciones de la zona.

mayor democratización en las decisiones del gobierno local, facilitando la aplicación de instrumentos como el Presupuesto Participativo.

- ◆ Por ello es comprensible ver que, a pesar de que existen en el país numerosos procesos de planificación local, no en todos ellos se producen o elaboran presupuestos participativos. Se debe entender que para que ello ocurra se requiere de este segundo componente, es decir, de los espacios de concertación o modelos de gestión participativa:



En el Perú existen las condiciones básicas para poner en práctica el ejercicio de los Presupuestos Participativos. Sin embargo, esto se debe expresar en una voluntad política de las municipalidades y los agentes sociales, sin la cual el proceso es inviable. Pero además, se requiere de cierta madurez de los procesos participativos para avanzar hacia mayores niveles de democratización.

- ◆ En cuanto a los aspectos metodológicos, debemos indicar que los procesos de Presupuesto Participativo en el Perú tienen su punto de partida en una **asignación presupuestal por zona**; es decir, que se usa un criterio de distribución con equidad y con un referente geográfico.
- ◆ De otra parte, se observa que la estructura de los ingresos de las municipalidades peruanas marcan los criterios de asignación de los recursos, ya que en la mayoría de los casos podemos apreciar que el principal componente de recursos que se asignan al Presupuesto Participativo provienen del FONCOMÚN.
- ◆ Se percibe una priorización de los proyectos de alcance distrital o provincial que se desprenden a los procesos de Planificación del desarrollo, es decir que se busca priorizar lo definido por el plan.
- ◆ Se usan varios criterios para la asignación de los montos por cada zona, siendo los más recurrentes los vinculados a satisfacer necesidades básicas, la cantidad de beneficiarios (medido por el número de predios de la zona) , y el comportamiento tributario de los pobladores de la zona señalada.

BALANCE DE LAS EXPERIENCIAS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.

APORTES	LIMITACIONES
<ul style="list-style-type: none"> • Movilización de los actores sociales locales y regionales • Ampliación de la esfera pública y revaloración y mayor prestigio de la política • Articulación y racionalización de procedimientos administrativos • Estricto control de las finanzas publicas, a través de la participación y fiscalización social • Distribución más eficiente de los recursos públicos • Creación de nuevos patrones distributivos que revierte las prioridades tradicionales, permitiendo atender a los más pobres, reduciendo la corrupción y el clientelismo • Producción de cambios en el sistema de recaudación, posibilitando el aumento de los recursos y la formulación de una reforma tributaria que busca la justicia social • Aumento de la legitimidad de la administración municipal • Mejora de las condiciones de vida a través de la inversión en infraestructura y servicios • Afirmación de una nueva cultura política que favorece la resolución de conflictos a través del diálogo • Compartir el poder entre gobernantes y población • Enfrentamiento más eficiente de las prácticas de corrupción y de clientelismo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Las estructuras municipales no están preparadas para los procesos participativos ▪ Sólo se involucra una mínima parte de la población. Por lo general no participan la clase media ni los grupos empresariales ▪ La estructura participativa es meramente consultiva y no resolutive, porque al final quienes toman la decisión son las autoridades ▪ Los procesos son lentos y exigen demasiado tiempo ▪ Se tiende a congelar los sueldos de los empleados públicos ▪ Los movimientos populares corren el riesgo de burocratizarse ▪ Los espacios de consulta son controlados casi siempre por el Estado ▪ Los medios de comunicación no abordan la esencia de los procesos ▪ Los partidos de oposición se sienten debilitados, cuestionan el supuesto vaciamiento de competencias de las municipalidades, particularmente de los órganos de gobierno; se hacen opositores quienes creen que el “mercado debe asignar los recursos” ▪ Mientras no se produzcan grandes cambios estructurales del modelo económico, del modelo centralista, los PP administrarán

<ul style="list-style-type: none">• Descentralización del poder a través de procesos locales o regionales en la toma de decisiones• Fortalecimiento de la ciudadanía y de la democracia	apenas una pequeña parte de los recursos; mucho cuidado con caer en la “venta de ilusiones”.
--	--

Fuentes: Grazia de Grazia. “Presupuesto Participativo y Construcción de la Gestión Democrática en la Ciudad de Río de Janeiro”. 2000.

MÓDULO 3: ORIENTACIONES PARA EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

1. EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Tradicionalmente, el concepto de desarrollo está asociado al crecimiento económico, a los indicadores del PBI y la balanza de pagos. En la actualidad, este concepto ha sido superado largamente. En efecto, estudiosos, políticos y promotores del desarrollo han constatado que la riqueza no genera necesariamente bienestar para todos, ya que las naciones más “desarrolladas” no han podido erradicar la pobreza de muchos de sus individuos.

En este sentido, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD nos propone que el desarrollo es un proceso conducente a la ampliación de las opciones de que disponen las personas para alcanzar, principalmente, una vida larga y saludable, poder adquirir conocimientos y poder tener acceso a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decorosa. Estas opciones pueden ser infinitas y cambiar a lo largo del tiempo.

A nuestro entender, el desarrollo requiere, además, otras condiciones:

- en el plano político, la existencia de seguridad y paz social, la generación de mecanismos de participación ciudadana y construcción de regímenes democráticos;
- en el plano social, el incremento equitativo de los ingresos de las personas y de los hogares en función del crecimiento de la economía, la satisfacción de las necesidades básicas del conjunto de la población (incluyendo prioritariamente el acceso a la educación y a la salud);
- finalmente, la existencia de políticas de preservación de los recursos naturales, especialmente de los no renovables de un país. En ese sentido se ha dado también en llamarlo **Desarrollo Sostenible**.

Una definición del desarrollo sostenible más sintética es la siguiente:

“Es aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometerse la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias”¹⁰

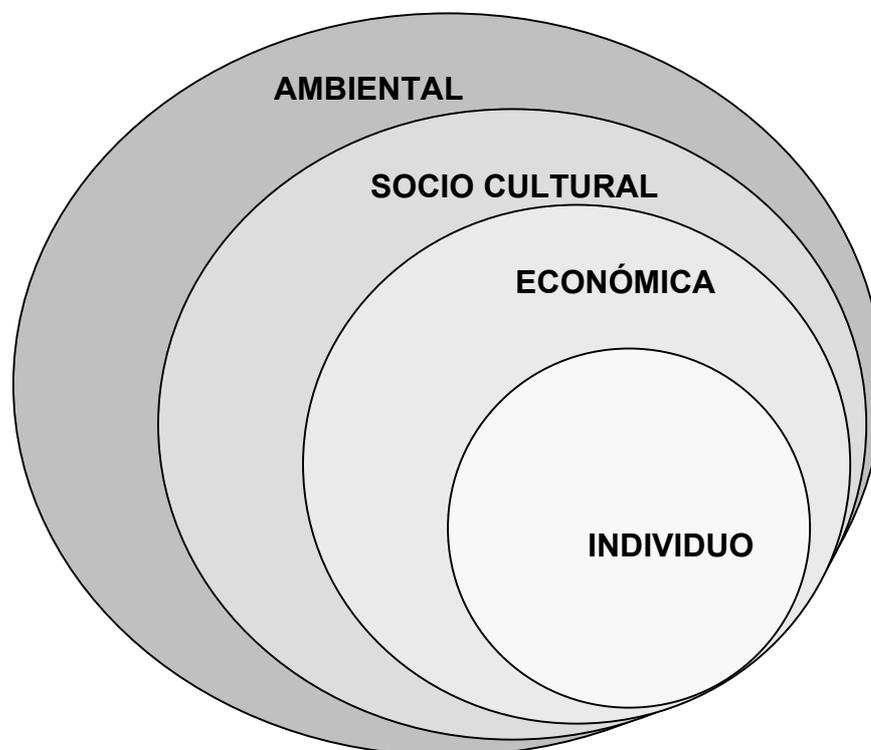
¹⁰ Informe de la Comisión Brundtland (1976)

Esto quiere decir que el desarrollo sostenible es un proceso de cambio en el cual los recursos naturales, la dirección de las inversiones, la orientación del desarrollo tecnológico y el cambio institucional, todos están en armonía entre ellos, y aumentan la actual y la futura posibilidad para satisfacer a las necesidades y aspiraciones humanas.¹¹

El Desarrollo Sostenible contiene tres dimensiones:

- **Ambiental.**- que implica el medio ambiente físico y los recursos naturales
- **Social y cultural.**- que incluye los aspectos sociales, políticos, culturales y educativos
- **Económica.** Que implica la producción, la generación de empleo, los ingresos y la distribución de la riqueza.

En estas tres dimensiones se engloba todo el quehacer humano y es el punto de partida para la planificación del desarrollo. Estas dimensiones no se excluyen entre sí; más aún, su integralidad nos permiten tener una visión completa de la realidad.



¹¹ Ibidem

A partir de esta concepción del desarrollo se reunió en 1992 en la ciudad brasilera de Río de Janeiro, la Cumbre de la Tierra sobre el Medio Ambiente, también llamada **Río 92**, donde se suscribió la llamada **Agenda 21**, un acuerdo firmado por la gran mayoría de naciones del mundo, donde se comprometen a establecer políticas y tomar medidas para conservar el ambiente dentro de la óptica del desarrollo sostenible.

Los caminos hacia el desarrollo sostenible hoy se están abriendo a través de los procesos de Agenda 21 Local, que responden creativamente a los enfoques aprobados en Río de Janeiro en 1992.

¿Qué es la Agenda 21?

“La Agenda 21 se basa en la premisa que el desarrollo sostenible no es sólo una opción sino un imperativo, tanto en temas ambientales como económicos, y que, a pesar de que la transición hacia un desarrollo sostenible será difícil, es totalmente factible. Requiere un gran cambio en las prioridades de los gobiernos y de las personas, debido a que implica integración plena de la dimensión ambiental dentro de políticas económicas y sociales y la toma de decisiones en todos los campos de la actividad, y un gran despliegue de recursos humanos y financieros a escala nacional e internacional. Esta alianza global es esencial para que la comunidad mundial emprenda un nuevo camino hacia un futuro sostenible, seguro e igualitario a medida que avanzamos hacia el siglo XXI. La responsabilidad principal de nuestro futuro común se encuentra, estrictamente hablando “en nuestras propias manos”¹².

El Perú fue uno de los firmantes del acuerdo, ratificado por el Congreso de la República, con lo cual se compromete a promover el desarrollo sostenible a nivel de gobierno central y gobiernos locales. Esto se plasma en la construcción de Agendas 21 Locales o planes de acción para el desarrollo local sostenible¹³.

Funciones municipales en el marco del desarrollo sostenible.

En ese sentido analizando e interpretando la Constitución Política de 1993, la Ley Orgánica de Municipalidades (ley 23583) y otras normas complementarias, podemos decir que dentro de las funciones municipales se encuentran las siguientes¹⁴:

¹² Maurice F. Strong, Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo. Abril 1992.

¹³ Julio Díaz Palacios, Manual de direcciones de Gestión Ambiental Municipal – PEGUP 2001

¹⁴ Ibidem

- Planificar el Desarrollo Sostenible Local.
- Coordinar la política ambiental.
- Proteger el medio ambiente.
- Regular el uso del suelo en armonía con el medio ambiente.
- Proteger el abastecimiento y la calidad de agua.
- Manejo ambiental de los residuos sólidos.
- Prevención de riesgos.
- Control y monitoreo de la calidad del aire.
- Desarrollo de la educación ambiental.
- Evaluación de la situación del ambiente.
- Protección y manejo de cuencas y tierras agrícolas.

Estas funciones constituyen la base de la gestión del desarrollo local que debe realizarse en cada gobierno municipal. Como podemos ver, estas funciones son elementales para sentar las bases para mejorar la calidad de vida de la población y permitir que las nuevas generaciones tengan recursos suficientes para mantener o mejorar su bienestar en el futuro.

2. PLANES DE DESARROLLO LOCALES Y AGENDA 21 LOCAL

El concepto de planificación estratégica para el desarrollo local está referido principalmente a la capacidad de observación y anticipación frente a desafíos y oportunidades que se generan en ese ámbito, tanto de las condiciones externas como de su realidad interna. Como ambas fuentes de cambio son dinámicas, este proceso es también dinámico.

La planificación estratégica para el desarrollo local no es una enumeración de acciones y programas, detallados en costos y tiempos, sino que involucra la capacidad de determinar un objetivo, asociar recursos y acciones destinados a acercarse a él y examinar los resultados y las consecuencias de esas decisiones, teniendo como referencia el logro de metas predefinidas.

De este modo, podemos comenzar a definir la planificación estratégica local como **un proceso y un instrumento**.

En cuanto **proceso** se trata del conjunto de acciones y tareas que involucran a los miembros de la organización en la búsqueda de claridades respecto al que hacer y estrategias adecuadas para su perfeccionamiento. En cuanto **instrumento**, constituye un marco conceptual que orienta la toma de decisiones encaminada a implementar los cambios que se hagan necesarios.

¿Por que planificar en una realidad local? Hay razones de orden político, técnico y hasta ético:

- ✓ Permite orientar el desarrollo local
- ✓ Es necesario para un mejor desempeño de la ciudad.
- ✓ Permite concertar objetivos entre los diferentes actores sociales.
- ✓ Descentraliza las decisiones de la autoridad política
- ✓ Puede genera un mejor uso de recursos limitados.
- ✓ Permite la participación de la población en los proyectos Provee enfoque para actividades de diferentes actores sociales.

Fuente: Grey Figueroa, C. Manual de Desarrollo Local, Aprisabac , Cajamarca 2002

A nuestro juicio, la planificación local, además de las razones arriba expuestas, permite que la población convierta la tradicional actitud reivindicativa en una actitud propositiva, lo que a su vez la involucra en las acciones y proyectos de desarrollo porque los siente propios.

2.1 Estructura y metodología de los planes de desarrollo locales o Agenda 21 Local.

La planificación estratégica del desarrollo local va más allá de la tradicional enumeración de acciones y programas, detallados en costos y tiempos. Involucra la capacidad de determinar un objetivo, asociar recursos y acciones destinados a acercarse a él y examinar los resultados y las consecuencias de esas decisiones, teniendo como referencia el logro de metas predefinidas.

A este tipo de planificación corresponden los **Planes de Agenda 21 y los Planes de Desarrollo Integral**. Estos son planes de carácter **Plan Técnico-Participativo** porque son elaborados con un fuerte componente participativo, combinando las herramientas técnicas con un proceso participativo de elaboración y consultas con los actores y agentes sociales y culmina con la instalación de espacios de concertación para la ejecución del Plan.

Para su elaboración requieren ciertas condiciones que son:

- Existencia de un Núcleo Promotor dinámico
- Voluntad Política manifiesta
- Equipo Técnico multidisciplinario
- Capacidad de Convocatoria, sensibilizando a los actores y agentes sociales.

En cuanto a su metodología se distinguen tres procesos, como lo señala el Instituto Metropolitano de Planificación de Lima ¹⁵:

¹⁵ Instituto Metropolitano de Planificación, Plan de Desarrollo Integral de Villa María del Triunfo, Tomo 1, enero 2001

<p>EL PROCESO TÉCNICO</p>	<p>El proceso técnico es una dinámica de trabajo compleja e integral de medición y análisis de la realidad, así como de diseño de propuestas por parte de especialistas. Incluye el diagnóstico de tendencias (positivas y negativas), así como los conflictos centrales y factores externos e internos que condicionan el desarrollo del espacio local que estamos planificando.</p>
<p>EL PROCESO PARTICIPATIVO</p>	<p>Este proceso de construcción de espacios de consulta, consenso y concertación sobre aspectos estratégicos para el desarrollo, los que permitan el aprovechamiento de las oportunidades que el entorno ofrece, sobre la base de las fortalezas que poseemos. Este proceso es denominado “empoderamiento”.</p>
<p>EL PROCESO POLÍTICO</p>	<p>El proceso político es una dinámica que directamente tiene que ver con el poder local, con las decisiones que se tejen y ejecutan en las esferas públicas gubernamentales de ámbito local (Municipalidades, Agencias Descentralizadas de Ministerios y Organismos Públicos); pero a la vez con los intereses de las agencias privadas locales desenvuelven (Iglesias, ONGs, partidos o movimientos políticos).</p>

Estos tres procesos se desarrollan en los diferentes momentos de elaboración del Plan de Desarrollo Local o Agenda 21. Son las fases del proceso de planificación, ya que son consecutivas y concatenadas:

<p>1. ELABORACIÓN DE LA VISIÓN DE DESARROLLO</p>	<p>Es el primer momento de la elaboración del Plan de Desarrollo Local. La elaboración de la Visión de Desarrollo se realiza sobre la base de un análisis prospectivo de construcción de tres escenarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El escenario DESEABLE, - El escenario PROBABLE - El escenario POSIBLE <p>En el escenario deseable se identifican los deseos, anhelos y sueños, que la población del distrito/provincia tiene sobre su futuro en un determinado horizonte temporal (5 a 10 años).</p>
---	---

	<p>El escenario probable, identifica las tendencias o procesos que caracterizan el desarrollo del distrito /provincia. En él se ubica el diagnóstico técnico-participativo de cada una de las dimensiones del desarrollo, priorizadas como insumo para su elaboración.</p> <p>Finalmente, el escenario posible surge de la confrontación entre el escenario deseable y el probable, convirtiéndose en la visión de Desarrollo. La Visión es la apuesta que la localidad asume para orientar su futuro.</p>	
<p>2. ELABORACIÓN DE LAS LÍNEAS DE DESARROLLO Y SUS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS</p>	<p>Este es un segundo momento, que tiene como característica definir las grandes rutas por las cuales debe transitar la localidad para alcanzar la realización de la visión. En esta fase, el diagnóstico estratégico o análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) se aplica a los diferentes componentes de la Visión a fin de medir los factores y éxito o fracaso (internos y externos a lo local) y definir los objetivos locales</p>	<p>Esta fase sirve para ir generando espacios de concertación temáticos y gestión ciudadana por cada línea, para la posterior gestión del Plan.</p>
<p>3. FORMULACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS</p>	<p>En esta fase se identifican y formulan las iniciativas más específicas para dar cumplimiento a los objetivos formulados en la fase anterior. Se elaboran perfiles de proyectos sinérgicos y fichas de proyectos específicos en función a las líneas y objetivos. La tarea posterior es que se organicen comités de proyectos y se vea su implementación y seguimiento</p>	<p>Asimismo, se van consolidando los espacios de concertación temáticos o por Líneas de Desarrollo de manera que estos puedan estar funcionando antes de pasar a la fase de implementación del Plan. En estos espacios participan el gobierno local, los actores y agentes</p>

		sociales.
4. INSTITUCIONALIZACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PLAN	<p>Este es el momento de viabilizar las propuestas del Plan, en este momento todo el proceso debe ya estar sistematizado y convertido en un documento.</p> <p>La institucionalización consiste en que el plan sea legitimado por las diferentes instancias y organizaciones públicas y privadas de la localidad, es decir, que se convierta en un instrumento de gestión técnico, político y de promoción de la participación ciudadana. La institucionalización se inicia con la presentación del documento del plan y continua con la implementación de los mecanismos de gestión que el Plan defina</p>	<p>Se institucionalizan los espacios de concertación por líneas, las cuales tienen a su cargo la ejecución y el seguimiento de los proyectos y programas de desarrollo y su evaluación. Se generan los instrumentos de gestión bajo un modelo que convierta la administración municipal en un verdadero gobierno local participativo y se aplican los instrumentos de control ciudadano como son el Presupuesto participativo y otros.</p>

Estos son los procesos y las fases de la elaboración de una planificación estratégica para el desarrollo local. Ambos, procesos y fases, interactúan entre sí.

2.2 Presupuesto Participativo y sostenibilidad para el desarrollo.

Generalmente, estos procesos son conducidos por la legitimidad que pueda alcanzar el gobierno local como entidad que representa a la ciudadanía, provocando el nacimiento de nuevas instancias de diálogo y nuevos espacios públicos, dando lugar a la gobernabilidad democrática. Las estrategias de concertación suponen una actitud activa en la identificación de consensos y acuerdos en torno al desafío del desarrollo. La gobernabilidad democrática, entonces, deriva de una manera de construir decisiones de forma negociada, generando compromisos desde la sociedad.

Existen varias relaciones entre desarrollo sostenible, gobernabilidad y Presupuesto Participativo como señala Díaz Palacios¹⁶ :

1. El desarrollo sostenible necesita del Presupuesto Participativo

El desarrollo sostenible busca posibilitar el acceso gradual a una mejor calidad de vida, lo que requiere de cambios en la política económica interna, en el ámbito local, regional y nacional, así como una inversión fuerte en salud, educación, investigación científico-tecnológica, el fomento de nuevas empresas con tecnologías innovadoras ambientalmente limpias, y la promoción de una conciencia ecológica en la población. El Presupuesto Participativo, como lo hemos señalado, constituye una importante herramienta de gestión democrática porque permite a la ciudadanía decidir y fiscalizar la ejecución de estos proyectos de inversión, de tal manera que se orienten hacia sus intereses de mejorar la calidad de vida.

2. El Presupuesto Municipal es un medio para Profundizar la Participación

El Presupuesto Participativo, contribuye al *empoderamiento*, es decir al cambio de las relaciones de poder a favor de aquellos que anteriormente han tenido escasa autoridad sobre sus propias vidas (Sen, 1997). Recordemos que el poder comprende dos aspectos:

- Control sobre los recursos (físicos, humanos, financieros, y el propio ser)
- Control sobre la ideología (creencias, valores y actitudes)

Siendo el presupuesto participativo un sistema de formulación y seguimiento del presupuesto mediante el cual la población determina, a través de debates y consultas, donde serán hechas las inversiones, cuáles son las prioridades, obras y acciones a ser desarrolladas por el gobierno; entonces permite que la participación se más activa y democrática.

3. El Presupuesto Participativo y los Derechos Humanos

Sin ejercicio o sin acceso a los derechos humanos no hay posibilidades de desarrollo y si el desarrollo sostenible tiene como centro principal de sus preocupaciones y propuestas a hombres y mujeres, debe ser mucho más coherente con la plena realización de los derechos humanos. A partir de esta premisa, el Presupuesto Participativo debe facilitar el acceso a ellos, según lo permitan los ingresos municipales y las aportaciones de otros actores. Resulta evidente que a mayor volumen de ingresos, a ser destinados con criterios

¹⁶ Díaz Palacios, J. Coordinador Nacional de REDAL 21 “EL DESARROLLO SOSTENIBLE LOCAL Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO”, Ponencia en el Seminario Taller Internacional sobre Presupuesto Participativo, Congreso de la República, Lima febrero 2002

participativos, mayor será la posibilidad de realización de los derechos humanos y por tanto de calidad de vida.

4. El Presupuesto participativo y los stocks de capital del desarrollo sostenible

El desarrollo sostenible local requiere de la producción de la riqueza y obviamente de su adecuada redistribución. No hay producción de riqueza sin crecimiento económico, el que será mayor si mayores son los volúmenes de capital disponibles. En líneas generales, una estrategia sostenible de desarrollo es aquella que permite que a lo largo del tiempo y del espacio los stocks de estos capitales se mantengan dentro de márgenes razonables, que no se destruyan. El Presupuesto Participativo permite conservar los stocks al darles un uso planificado y racional.

5. Un ejemplo de proceso abierto e innovador: Escuela de aprendizaje

El Presupuesto Participativo, debe ser asumido como una vía de construcción compartida del desarrollo, en la que se discute el presupuesto en su integralidad. Los procesos deben ser abiertos y evolutivos, pudiendo modificarse cada año, por lo que resulta conveniente alejarse de estructuras rígidas y definitivas, mientras los procesos de Presupuesto Participativo no estén consolidados como prácticas democráticas validadas. Debe ser abierto, no sólo a propuestas innovadoras sino también a nuevos sectores o grupos sociales, reconociéndose la pertinencia de multiplicidad de participantes y toda la red de fuerzas sociales.

En el Presupuesto Participativo *los participantes educan y son educados al mismo tiempo*. Es esta interacción lo que permite aprender:

- Que la toma de decisiones participativa en la administración de los recursos públicos garantiza la mejoría de las condiciones de vida y la promoción de la justicia social.
- Que las autoridades municipales dejan de lado sus roles tradicionales en el mismo grado en que los ciudadanos dejan de ser simples electores para transformarse en protagonistas activos del gobierno de la localidad.
- Que la hegemonía política no se impone, sino que se construye, se conquista.
- Que el ejercicio del gobierno local por la gente, requiere necesariamente de la capacitación creciente y de la asistencia técnica.
- Que la democracia directa es capaz de complementarse con la representativa y, aún más, que puede convertirse en un factor de eficiencia de la administración pública.
- Que en la gestión del desarrollo importan no sólo los procedimientos, la metodología, sino también las formas de gobernar.

- Que la participación ciudadana debe estar garantizada, sin necesidad de pertenecer a ninguna organización particular.
- Que es de primera importancia conocer la realidad para gobernarla mejor, pues el gobierno es el arte de hacer lo posible dentro de escenarios muy concretos.
- Que las autoridades municipales aprendan que es positivo no imponer sus criterios y prioridades y que no siempre tienen la razón.
- Que los ciudadanos adquieran la visión de conjunto sobre las precariedades de recursos y que las ilimitadas demandas sociales que se presentan, no pueden ser atendidas con la urgencia con que se plantean.

3. BASES INSTITUCIONALES DE LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES

3.1 Acerca del presupuesto municipal.

El presupuesto municipal es la previsión de ingresos y gastos debidamente equilibrada. Según las Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público, la formulación, aprobación y presentación del presupuesto de cada gobierno local es obligatorio.

El presupuesto municipal se basa en la siguiente normatividad:

- Ley No 27209 Ley de Gestión Presupuestaria del Estado
- Ley No 23853 Ley Orgánica de Municipalidades y sus Modificatorias.
- Ley Anual del Presupuesto del Sector Público
- Decreto Legislativo No 776 Ley de Tributación Municipal y Normas Modificatorias.
- Directiva Anual del Ministerio de Economía y Finanzas para la Programación, Formulación y Aprobación de los Presupuestos Institucionales de los Gobiernos Locales.

El presupuesto municipal es un ciclo que consta de 6 fases:

1. Programación,
2. Formulación.
3. Debate y aprobación
4. Ejecución
5. Supervisión
6. Evaluación.

El ciclo se inicia en el mes de septiembre de cada año, cuando el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) emite una directiva específica donde se establecen los procedimientos, conceptos, disposiciones, responsabilidades y cronogramas para la programación, formulación y aprobación de los

presupuestos municipales. El cronograma típico de tareas a ser cumplidas que se pueden ver en el siguiente cuadro:

CRONOGRAMA PARA LA PROGRAMACIÓN, FORMULACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES

MES	ORGANISMO ENCARGADO	ACCIONES A REALIZAR
SETIEMBRE	Min. Economía y Finanzas	Emisión de la directiva para la programación, formulación y aprobación de los presupuestos.
OCTUBRE	Área de Planificación y Presupuesto	Elaboración de los objetivos estratégicos que deben tomarse en consideración para diseñar los objetivos específicos de todas las áreas de la Municipalidad
	Cada área de la municipalidad	Elaboración del Plan de Acción y determinación de las actividades, proyectos y gastos. Todos las áreas remitan sus Planes de Acción y sus requerimientos de gastos al área de Planificación y Presupuesto.
	Área de Planificación y Presupuesto	Procesamiento y consolidación de la información para elaborar el Presupuesto Institucional de Apertura. (PIA). Se eleva al Alcalde el Anteproyecto de Presupuesto para su revisión.
NOVIEMBRE	Alcaldía	Aprobación u observación para su corrección y ajustes.
	Área de Planificación Y Presupuesto	Corrección y ajustes correspondientes si fuera el caso.
	Alcaldía	Aprobación del Anteproyecto del PIA y puesta en consideración del Concejo Municipal
	Concejo Municipal	Formulación de las observaciones que considere pertinentes.
	Área de Planificación Y Presupuesto	Absolución de las observaciones del Concejo Municipal.
DICIEMBRE	Concejo Municipal	Suscripción del Acuerdo de Concejo que aprueba el PIA
	Alcaldía	Promulgación del PIA mediante Resolución de Alcaldía.
ENERO	Alcaldía	Remisión del PIA distrital a la Municipalidad Provincial.
	Oficina de Planificación de la alcaldía provincial	La Alcaldía Provincial consolida los presupuestos distritales y presentan a la Comisión de Presupuesto del Congreso de la República, a la Contraloría General de La República y a la Dirección Nacional del Presupuesto Publico.

Este cronograma es referencial ya que las fechas exactas se publican con la circular del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en el diario Oficial El Peruano.

De otro lado, las tareas concernientes a la ejecución, supervisión y evaluación se llevan a cabo en momentos distintos. Tenemos así que la ejecución dura todo el ejercicio fiscal y la supervisión del cumplimiento de los objetivos y las metas presupuestales se hace trimestralmente, mientras que la evaluación es anual, es decir, al final del periodo, la cual se establece a partir del consolidado de la supervisión.

Los presupuestos están estructurados de tal forma que deben tomarse en cuenta los propósitos y objetivos generales, parciales y específicos. Para su manejo se les convierte en **categorías presupuestarias**, es decir, en ítems en las que deben y pueden contenerse todos los elementos que la Municipalidad ha contemplado dentro de su estrategia de desarrollo institucional.

Las categorías presupuestarias, por orden jerárquico son:

- función
- programa
- subprograma
- actividad
- proyecto

Esta forma de categorizar el presupuesto es una herramienta útil para que en su formulación prevalezca el criterio de planificación del desarrollo. De esta manera, cada línea y objetivo determinados en el Plan, estarán ubicados en una categoría presupuestal determinada.

3.2 Acerca de los impuestos municipales.

La Constitución Política de 1993, en su Título III Del Régimen Económico, Capítulo IV Del Régimen Tributario y Presupuestal, señala en su art. 74° que los tributos se crean, modifican o derogan exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo.

El artículo mencionado establece, también, que los gobiernos locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción y con los límites que señala la ley. Pero, la legislación señala que las municipalidades no pueden crear impuestos; sólo lo puede hacer el gobierno central.

En tanto, en su Título IV De la Estructura del Estado, Capítulo XIV De la Descentralización, las Regiones y las Municipalidades, el art. 193° determina que son bienes y rentas de las municipalidades:

- Los bienes e ingresos propios.
- Los impuestos creados por ley a su favor.
- Las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos de su competencia, creados por su Concejo.
- Los recursos asignados del Fondo de Compensación Municipal que se crea por ley según los tributos municipales.
- Las transferencias presupuestales del Gobierno Central.
- Los recursos que les corresponden por concepto de canon.
- Los demás recursos que determine la ley.

Si bien es frondosa la cantidad de ítems sobre los que se sustentan los ingresos municipales, en términos reales, en el Perú, las municipalidades son las que menos dinero perciben del tesoro público. El recorte indiscriminado que hizo el gobierno de la década anterior de las prerrogativas y derechos municipales, confiscando sus rentas y limitando las transferencias del gobierno central hacia los gobiernos locales, las pauperizó¹⁷.

Las municipalidades sólo reciben dos transferencias directas e importantes del gobierno central. La primera es la del Programa del Vaso de Leche, cuyos fondos son intangibles; y la segunda, del Fondo de Compensación Municipal, que se constituye con el 2% del total recaudado por concepto del Impuesto General a las Ventas (IGV) la fuente más importante de recaudación del Estado.

¹⁷ Un dato que es útil para comprender el estado actual de la institución municipal peruana, es que mientras las municipalidades de Bolivia y Colombia perciben el 20% de los ingresos del Estado, en el Perú no se llega al 3%¹⁷. Asimismo en Brasil, cuna del Presupuesto Participativo, los municipios perciben ingresos del gobierno estadual y del gobierno central.

3.3 Acerca del control del presupuesto.

El control del presupuesto en los gobiernos locales lo ejercen las autoridades y los funcionarios encargados de su supervisión. Asimismo, existe un nivel externo de control que es el que realiza la Contraloría General de la República, sobre lo que son el adecuado uso de las normas administrativas.

La legislación contempla un nivel participativo en el control del presupuesto cuando señala que los Alcaldes deben hacer de conocimiento público el estado de las finanzas municipales con una frecuencia trimestral. Sin embargo, no se especifica cuál es el alcance de esta difusión y menos la existencia de otros canales de participación.

Lo importante, desde la perspectiva del fomento al Presupuesto Participativo es que no existe normatividad alguna que impida que un gobierno local consulte sobre su presupuesto a la ciudadanía. Es decir, que sí es factible, dentro del marco legal vigente, realizar consultas y establecer mecanismos de vigilancia ciudadana a los servicios y al presupuesto mismo.

3.4 El plan de Desarrollo Local como base del presupuesto municipal.

Tradicionalmente, la formulación del presupuesto municipal es abordado desde una perspectiva eminentemente burocrática y las decisiones se toman en la cúpula del gobierno local. La concepción y prioridades del presupuesto están por tanto, desarticuladas de cualquier propuesta de desarrollo y de las exigencias de la ciudadanía.

Sin embargo, sabemos que la problemática del desarrollo local es la conjunción de numerosos aspectos de la realidad que requieren de cambios de corto, mediano y largo plazo, complejizándose por la presencia de diversas y contradictorias propuestas de solución que levantan los distintos actores locales. Esta realidad exige modos distintos de formulación y gestión del presupuesto local que trasciendan los espacios elitistas restringidos.

En este marco, la tendencia en los últimos años, es que la formulación de los presupuestos municipales giran en torno de la planificación del desarrollo local. Incluso, la última directiva de presupuesto, en uno de sus primeros artículos, es taxativa al decir que los presupuestos de los gobiernos locales deben basarse en sus planes de desarrollo o documentos análogos, bajo responsabilidad del titular del pliego.

Hoy en día, existe la normatividad según la cual, en el año 2003 todos los gobiernos locales deben contar con un Plan de Desarrollo, aunque no se señala expresamente que estos planes sean elaborados de manera participativa. Sin embargo, creemos que en el Perú de alguna manera se abre un campo para la implementación de un proceso de Presupuesto Participativo.

Así, la concepción y la gestión del presupuesto municipal, desde una perspectiva de la gobernabilidad democrática, se deben fundamentar en la participación ciudadana, que recoja los puntos de vista, opiniones y experiencias existentes en la localidad, de tal manera que facilite el entendimiento compartido de los asuntos del desarrollo en debate, donde no solo los especialistas participan sino toda persona capaz de expresar su opinión, contribuyendo de esta manera a la reflexión pública sobre el desarrollo, mediante la crítica, la defensa y la educación, ya que permite constituir al ciudadano informado y al experto o la autoridad como alguien capaz de dialogar con los demás.

En este sentido, el Presupuesto Participativo es un método de análisis crítico y democrático, apropiado para la reflexión y el debate público alrededor de las prioridades del desarrollo.

De esta manera, considerando que el proceso de Presupuesto Participativo es una herramienta que abre espacios públicos de debate sobre el manejo de los fondos para el desarrollo local, es importante señalar como primer requisito **la necesidad de un previo proceso de planificación del desarrollo local**, expresado en la Agenda 21 o el Plan de Desarrollo Local.

Es necesario tener esto en cuenta para que lo procesado en el Presupuesto Participativo sea concordante y esté en la lógica del desarrollo local. De no ser así, sólo sería un ejercicio de distribución del gasto, muy participativo, pero sin asegurar que éste sirva a los objetivos del desarrollo local.

Además este proceso de planificación del desarrollo debe haber sido lo suficientemente difundido e internalizado en las autoridades municipales, los funcionarios y los actores sociales, de tal manera que se pueda partir de una base común y concertada sobre los objetivos del desarrollo.

En otras palabras, ***el proceso de presupuesto participativo debe ser la conclusión lógica de un proceso de planificación participativo, concertador y democrático***

4. CONDICIONES BÁSICAS PARA EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.

Para la elaboración de un Presupuesto Participativo tenemos que considerar las siguientes condiciones mínimas:

1. Oportunidad: que es el hecho de determinar cuál es el momento pertinente para poner en marcha la formulación del Presupuesto Participativo. Para esto debemos preguntarnos lo siguiente:

- ✓ ¿Existe una voluntad política de la autoridad local o de algunos actores sociales para llevar adelante el proceso de Presupuesto Participativo?
- ✓ ¿El gobierno local cuenta con un equipo técnico que conduzca el proceso, o por lo menos es posible lograr el concurso de profesionales de diferentes instituciones que formen un equipo para compatibilizar el proceso con la normatividad presupuestal vigente ?
- ✓ La capacidad de gestión del gobierno local ¿está lo suficientemente preparada para asumir un proceso de elaboración de Presupuesto Participativo?
- ✓ ¿Los actores y agentes sociales participarían de una convocatoria para elaborar el presupuesto participativo?

Si la mayoría de respuestas a estas interrogantes son afirmativas , entonces las condiciones están maduras para iniciar y sostener el proceso. Sin embargo, conscientes de la escasa tradición participativa en nuestro país, se necesitan grandes esfuerzos para hacer madurar estas condiciones, especialmente aquella que tiene que ver con la voluntad política. Como lo anota Díaz Palacios¹⁸, para que la ciudadanía participe activamente en las decisiones fundamentales del presupuesto (política tributaria, políticas de servicios y de obras, fiscalización en la ejecución presupuestal), es indispensable la voluntad política de los gobernantes; es decir: voluntad de redistribuir el poder, de trasladar el poder, de facilitar el crecimiento de la sociedad civil y de sus organizaciones, de respetar sus decisiones. (Zabalza: 2001). Pero si al lado de este factor no tenemos mecanismos institucionalizados que expresen la voluntad de la ciudadanía, los procesos de Presupuesto Participativo se hacen vulnerables, por que estarán supeditados a la voluntad de los gobernantes, en cuanto a su continuidad, velocidad, profundidad y alcances.

La experiencia señala que esta voluntad es indispensable para desatar el proceso; las demás pueden estar poco maduras, pero sólo la voluntad política a ampliar la democracia es la garantía de generación de procesos participativos en la gobernabilidad local.

2. Estabilidad: es decir que deben haber una mínima estabilidad de quienes van a elaborar el presupuesto y que además deben continuar con su ejecución, ya sea desde la estructura municipal así como desde la sociedad civil. Muchos cambios de personas y equipos en el proceso generan conflictos evitables, y peligrosos entrampamientos en el proceso.

3. Competencia técnica: esto quiere decir que el gobierno local debe dotarse de una competencia profesional mínima que asegure la eficiencia, eficacia y

¹⁸ Díaz Palacios, J. Ob. Cit.

democracia en el proceso. Por ello, el equipo conductor no se debe limitar a estar constituido por técnicos vinculados al campo de las finanzas o la economía; debe ser un equipo multidisciplinario , para facilitar el proceso participativo y plasmar sus resultados de acuerdo con las normas legales vigentes de manejo presupuestal. En todos los procesos de presupuesto participativo del país se encuentran agentes externos, especialistas y profesionales de Ongs y otras instituciones, que han ayudado a su formulación y elaboración.

4. capacidad de convocatoria: es decir, que motive y promueva la participación de los ciudadanos en el proceso, es decir deben ser sensibilizados a participar en él. Esta convocatoria debe ser lo más amplia posible sin distinción de sexo, raza, credo u otra opción.

Díaz Palacios¹⁹, sostiene, por su parte, que para que las iniciativas de Presupuesto Participativo tengan cursos positivos y contribuyan a la sostenibilidad del desarrollo, es bueno considerar varios aspectos, algunos de los cuales señalamos:

<p>La necesidad de construir una agenda para el desarrollo local</p>	<p>Ante la multiplicidad de necesidades y demandas sociales, el Presupuesto Participativo debe gestionarse como una guía para la acción en lo económico, social, ambiental, que refleje la planificación estratégica y participativa del desarrollo, así como las prioridades concertadas. Así, la agenda local de prioridades debe plasmarse vía el Presupuesto Participativo.</p>
<p>Un emparejamiento necesario: La asignación de recursos y la calidad del gasto público</p>	<p>Tan urgente es institucionalizar una mejor asignación de los recursos públicos, como asegurar la mejor calidad del gasto. El seguimiento del presupuesto por parte de la ciudadanía constituye una de las herramientas más eficaces para mejorar la eficiencia y la calidad del gasto. El proceso aporta opiniones, críticas, sugerencias, propuestas, contribuyendo a tomar decisiones democráticas y eficaces. La discusión sobre los ingresos (qué ingresos, cuánto y quién paga) y de los egresos (quién será beneficiado, con cuánto y en qué momento) en un contexto de escasez de recursos, facilita que con el tiempo la ciudadanía perciba los límites y potencialidades del gobierno para promover el desarrollo.</p>
<p>Impulsarlo</p>	<p>La experiencia del Presupuesto Participativo implica la</p>

¹⁹ Ibidem.

<p>como canal de movilización y de eficiencia y eficacia social del gasto público</p>	<p>movilización de diversos factores interdependientes, relacionados con la generación de procesos democráticos. <i>No hay Presupuesto Participativo sin movilización ciudadana.</i> La apertura de la administración municipal hacia otros actores de la sociedad civil permite generar y ejecutar estrategias concertadas de desarrollo a escala humana. Se fortalecen objetivos e intereses conjuntos y se maximizan los resultados territorialmente. La participación ciudadana es un proceso lento, pero de fecundos resultados para fortalecer los objetivos de los gobiernos locales y ofrece a la población la posibilidad de involucrarse en la construcción de un entorno saludable y un bienestar económicamente factible, socialmente equitativo y solidario.</p>
<p>Vehículo para introducir la ética en la gestión pública</p>	<p>El déficit de ética pública es clamoroso. Se refleja en privilegios, prácticas excluyentes, clientelismo, corrupción, nepotismo, autoritarismo, el copamiento partidario de la administración pública, gasto de pésima calidad, adquisición amañada de bienes y servicios, los sistemas de control ineficientes, etc. (Carrillo, 2001).</p> <p>Estas acciones alejadas de la ética, inciden en la insostenibilidad de los procesos de gestión y del desarrollo mismo. En ese plano, el Presupuesto Participativo como vehículo de reflexión, de debate, de cambio de la cultura cívica y política, puede convertirse en una herramienta valiosa para producir el encuentro de la ética con la gestión pública.</p>
<p>Realizar acciones con valor estratégico</p>	<p>Cada obra o servicio priorizado y ejecutado, sobre la base de las opiniones y decisiones ciudadanas, vale tanto por el beneficio concreto que aporta como por la ampliación de la democracia y de la sostenibilidad. Es decir, que su valor reside, también, en su carácter potencializador y organizador de los ciudadanos para decidir los asuntos de su comunidad. La sinergia resultante de la participación es la principal herramienta de aprendizaje para la transferencia efectiva de áreas decisionales y el único factor capaz de asegurar una viabilidad del proceso de descentralización.</p>
<p>Buscar la ganancia de todos, “que nadie pierda”</p>	<p>Con el presupuesto participativo los gobiernos locales salen ganando mucho, pues a través del consenso legitiman la selección de políticas; entablan una relación más armónica con los ciudadanos; sus decisiones se hacen más efectivas. Pero ganan también los ciudadanos. Está demostrado que sólo promoviendo las decisiones desde abajo y no por la vía cupular, desde arriba, se podrá avanzar en la definición de políticas públicas con un enfoque de Estado, es decir, que</p>

	<p>respondan a los intereses y necesidades de todos los ciudadanos.</p>
<p>Los alcances de la metodología</p>	<p>En cada localidad, la metodología del Presupuesto Participativo debe adaptarse a las normas legales, valores y conductas sociales vigentes. Esto significa, por un lado, la necesidad de una normatividad legal que defina quiénes son los actores del proceso y qué deben hacer cada uno de ellos; debe fijar las maneras de relacionarse, las fechas de inicio y término, el efecto de las opiniones canalizadas; y de otro lado, fijar los procedimientos formales e informales (identificación de necesidades, cómo incorporar a los actores excluidos, información, etc.) con la flexibilidad suficiente, para permitir su adaptación en el tiempo y en el espacio.</p>

MODULO 4: METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

En este contexto planteamos una propuesta de metodología de 12 pasos que, a nuestro juicio, permite profundizar la promoción del desarrollo, generar canales de participación constantes y una forma de compartir las responsabilidades de la gestión entre el gobierno local y la ciudadanía de manera concertada y cogestionada.

Queremos reafirmar que el Presupuesto Participativo debe ser parte, y consecuencia, de un nuevo modelo de gestión local que permita una mayor participación de la ciudadanía, es decir la democratización de la conducción del desarrollo local.

PASO 1: LANZAMIENTO DE LA PROPUESTA DE DESARROLLO.

Para ello es necesario contar con una firme voluntad política del gobierno local, orientada a la democratización de la gestión y la planificación local. Este punto debe ser propuesto por la autoridad municipal conjuntamente con grupos de actores y agentes sociales.

Como ejemplos, podemos ver que en distritos limeños de Villa María del Triunfo y Villa El Salvador, fueron sus alcaldes los que lanzaron la propuesta de desarrollo y realizaron las convocatorias a los procesos de planificación del desarrollo. Pero en el caso de Canchis (Sicuni – Cuzco) fue un grupo de profesionales los que se constituyeron en un núcleo promotor. En el caso del distrito Comas, fue un grupo de ONGs quienes plantearon al alcalde la realización de un Plan de Desarrollo. En todos estos casos de maneras diferentes las autoridades municipales han estado fuertemente involucradas en este primer paso..

Pero no basta con una voluntad política o los esfuerzos de un núcleo promotor para dar inicio al proceso. Se debe partir por definir de desarrollo, porque de este dependerá el tipo de desarrollo que queremos.

Podemos decir que existe un enfoque donde lo que prima es la economía: este es el **enfoque de competitividad**. Se basa en el análisis de ventajas económicas del territorio para posicionar determinadas actividades que permitan un crecimiento económico.

Otro enfoque el que prioriza el territorio: es el **enfoque espacial**, según el cual se plantea el ordenamiento de los usos del suelo y planifica el crecimiento de los espacios urbanos residenciales, productivos y de recreación.

Existe también un **enfoque social**, que asume la planificación desde la construcción que hacen los imaginarios colectivos, es decir que se planifica en función a las imágenes que tiene la población de su desarrollo.

Otro es el **enfoque ambiental** que prioriza en su análisis el uso de los recursos naturales y su manejo.

Finalmente existe un **enfoque de sostenibilidad**, que integra los diferentes enfoques (ambiental, social, espacial y económico) desde una perspectiva de sostenibilidad, es decir, pensando en que el desarrollo debe ser proyectado en el tiempo para que se satisfagan las necesidades actuales sin afectar las necesidades futuras. En cuanto a los instrumentos más adecuados para este enfoque tenemos, como hemos visto, las Agendas 21 y los Planes de Desarrollo Local y una conjunción de estos instrumentos nos permite llegar a un **Plan de Desarrollo Sostenible**, lo que se considera ideal.

Una vez determinado el enfoque de desarrollo, se requieren de algunos elementos claves para formular la propuesta de desarrollo, tales como:

EL LIDERAZGO DEL PROCESO	El proceso que queremos iniciar debe tener un liderazgo claro, entendiéndose como una conducción que sea concertadora; y que marque los tiempos y los ritmos de trabajo, ya que hacer un Plan de Desarrollo o Agenda 21 implica tiempo y esfuerzos que no siempre tiene productos tangibles. El liderazgo debe empujar y poner en marcha el proceso.
EL EQUIPO TÉCNICO	Antes de iniciar cualquier tipo de planificación es necesario contar con un equipo técnico competente y multidisciplinario, ya que si vamos a tratar con varios aspectos de la realidad y del desarrollo local se necesitan las visiones de varias disciplinas. Para que estas no sean incoherentes deben tener en común el manejo de la metodología que se quiere aplicar. Este equipo puede pertenecer a instituciones diferentes a la corporación municipal, como son la ONGs, consultores, universidades, y otros.
GENERAR LAS CONDICIONES DE PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES Y AGENTES SOCIALES	Se deben generar condiciones para que la participación sea efectiva. No basta con poder convocar y tener canales de comunicación. Para ello es también necesario que la participación sea eficiente, es decir que tenga propuestas y contenidos y no sea simplemente reivindicativa.

Sobre este último punto, es necesario señalar que una buena práctica es la de realizar una campaña de **sensibilización** con los actores y agentes sociales

para contar con su participación. Es necesario difundir los alcances de la propuesta y el enfoque, tanto en forma masiva como de manera personalizada.

Por ejemplo, en el Plan de Desarrollo de Villa María, se inició una serie de reuniones con los dirigentes de base para explicar los alcances del Plan que se iba a elaborar. Lógicamente muchos pensaron que era la oportunidad de decirle al gobierno local cuáles eran sus demandas. Sin embargo, al trabajar con ellos la sensibilización, muchos dirigentes cambiaron su forma de participación-reivindicación, por una participación-propuesta.

También hay que precisar con claridad a quiénes tenemos que convocar:

AUTORIDADES	ACTORES SOCIALES	AGENTES SOCIALES
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alcalde ▪ Regidores. ▪ Prefecto ▪ Sub-prefecto ▪ Gobernadores 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dirigentes de organizaciones barriales ▪ Dirigentas de organizaciones de Comedores ▪ Dirigentas del Programa del Vaso de Leche ▪ Dirigentes de asociaciones o clubes deportivos ▪ Dirigentes de grupos culturales ▪ Sindicatos. ▪ Asociaciones de profesionales. ▪ Gremios empresariales 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Iglesias (de todas las denominaciones) ▪ Policía Nacional ▪ Representantes del Ministerio de Salud ▪ Representantes del sector educación. ▪ Representantes de otras entidades públicas que existen en la localidad. ▪ ONGs ▪ Empresas privadas

Pero una propuesta de desarrollo no puede arrancar sin una información de partida para definir los caminos del desarrollo local a través de un plan, y por ello es importante contar con un **diagnóstico local**.

El diagnóstico es como una fotografía dinámica de la realidad; sin embargo no es un simple retrato, sino que además caracteriza y trata de explicar que ocurre en la realidad, que procesos se desarrollan en ella, cuáles son las particularidades de esta realidad local e indagando las siguientes variables:

- Análisis de los procesos de desarrollo realizados
- Tendencias positivas y negativas al desarrollo
- Papel de los actores y agentes sociales.
- Marco institucional
- Iniciativas en curso

Para muchos planificadores, el diagnóstico es un análisis de los problemas que sirve para determinar el estado de la situación y los problemas que ésta presenta a fin de realizar correcciones a través de una intervención o proyecto. Sin embargo, para los que trabajan temas de desarrollo local, el diagnóstico es importante en la medida que busca darnos una visión de conjunto de la problemática, no sólo para resolver problemas sino para, además, mejorar la situación en todos sus aspectos potenciando sus fortalezas y minimizando sus debilidades.

El diagnóstico debe ser producto de un trabajo técnico y participativo. Decimos esto porque lo común es que varios especialistas se reúnan y en base a su observación, y a los datos encontrados, establezcan un diagnóstico. Pero cuando es participativo se incorpora un elemento importante, que es la opinión y el sentido de los actores sociales.

Este diagnóstico puede ser realizado por el mismo equipo técnico que va a conducir el proceso del Plan. Este es una práctica frecuente, como lo fue en los casos de los distritos de Lince, San Borja y Villa María del Triunfo en Lima cuyos planes elaborara el Instituto Metropolitano de Planificación (IMP).

El diagnóstico debe realizarse por dimensiones del desarrollo²⁰. Estas dimensiones son los grandes temas que involucran las actividades de la vida local y son:

<p style="text-align: center;">DIMENSIÓN TERRITORIAL, URBANA, ESPACIAL O INFRAESTRUCTURA</p>	<p>También llamada Dimensión Urbana. Es aquella que trata todos los elementos que tienen que ver con el territorio, su ordenamiento e infraestructura. Esta dimensión tiene como ejes centrales lo espacial y su distribución en la localidad, así como su orden y posibilidades de expansión. También ve el ordenamiento de las actividades para que éstas sean palanca del desarrollo y ve los problemas urbanos y territoriales existentes, así como su proyección a futuro.</p>
<p style="text-align: center;">DIMENSIÓN ECONÓMICA</p>	<p>Trata sobre los procesos y las actividades económicas, de servicios y productivas dentro del ámbito local y sus relaciones de intercambio y dependencia con la economía externa. Esta dimensión busca evaluar los procesos económicos de lo local, sus potencialidades, su grado de competitividad, su capacidad de posicionamiento y sobre todo las posibilidades que sirvan para una mayor generación de riqueza para el ámbito de nuestra intervención, así cómo</p>

²⁰ En este caso usamos las dimensiones que considera el Instituto Metropolitano de Planificación dela Municipalidad Metropolitana de Lima

	detectar las debilidades y amenazas existen para ello.
DIMENSIÓN SOCIAL-CULTURAL	Es la referida a los aspectos y procesos de la cultura y la sociedad dentro de la localidad. Esta dimensión es importante en la medida que muchos de los procesos existentes dentro de lo local son expresión de una cultura y una forma de estructuración social. Asimismo, esta dimensión busca investigar sobre los grupos sociales dentro de la comunidad, con referencia a temas de índole educativa, cultural, recreativa y otros que conforman las bases sociales sobre las cuales se asienta la comunidad.
DIMENSIÓN AMBIENTAL	Se ocupa de la situación del medio ambiente en lo local. Sus principales temas son la sostenibilidad de los recursos, su aprovechamiento y sus impactos en la calidad de vida de los pobladores. Ve los equilibrios entre lo humano y su entorno y los problemas que se generan por una falta de previsión ambiental.
DIMENSIÓN POLÍTICO-INSTITUCIONAL.	Esta dimensión trata sobre las relaciones entre los diferentes actores sociales (población y sus organizaciones) con los agentes sociales (instituciones públicas y privadas, municipalidad), en función al funcionamiento político administrativo del ámbito local.

PASO 2: ELABORACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO LOCAL O AGENDA 21

Hemos señalado como idea central que para que el Presupuesto Participativo sea un instrumento útil para el desarrollo local, es necesario que sea precedido por un Plan de Desarrollo. Esto implica realizar un proceso de elaboración de un plan de desarrollo local o una Agenda 21 Local, que tome en cuenta tanto los aspectos técnicos de la planificación, así como la decisión de los actores y agentes sociales.

Un Plan es técnico y participativo cuando se desarrolla un proceso de debate en cada paso de su elaboración. En estos espacios deliberativos trabajan juntos los técnicos y los actores sociales, intercambiando opiniones, reflexionando y arribando a conclusiones. En este caso el equipo técnico actúa como facilitador de los procesos, planteando la metodología a seguir y sistematizando lo acordado

En este Plan se concerta una Visión de Desarrollo (el horizonte de desarrollo al que se quiere llegar en un determinado tiempo), se definen líneas y objetivos estratégicos del desarrollo (que son las rutas por las que debe caminar el plan para hacer posible la visión), se establecen Espacios de Concertación por cada una de las líneas estratégicas (que son los espacios de encuentro entre la Municipalidad y la sociedad civil para gestionar y ejecutar los proyectos del Plan), y se definen programas y proyectos, es decir las intervenciones puntuales para que el plan se haga realidad.



Lo ideal es que este proceso sea liderado por la Municipalidad, en la medida que como gobierno local tiene la responsabilidad de promover el desarrollo local. Incluso, como se señaló anteriormente, existe normatividad presupuestal que refiere que los presupuestos municipales deben ser basados en los planes de desarrollo o documentos análogos.

Es importante señalar que dentro de las nuevas leyes aprobadas por el Congreso de la República, existe un mandato expreso de que todos los gobiernos locales hayan elaborado, para el año 2003 su Plan de Desarrollo.

PASO 3: REINGENIERÍA DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

El modelo de gestión municipal que está sumamente burocratizado, rígido, dificultando las innovaciones necesarias para incorporar la participación ciudadana en las decisiones. Para que este modelo cambie es necesario hacer un proceso de reingeniería en la estructura del gobierno local, lo cual se puede lograr con dos componentes:

- La asistencia Técnica.
- La capacitación a autoridades y funcionarios.

La asistencia técnica es el apoyo que reciben las municipalidades de agentes externos, tales como ONGs, universidades, consultoras, los cuales proporcionan herramientas para mejorar procedimientos en la gestión municipal.

Pero esta asistencia técnica es puntual y tiene sus costos que no son bajos. Por ello es necesario que las municipalidades desarrollen las capacidades del equipo de gestión y los funcionarios municipales, para democratizar su gestión, mejorar su eficiencia, racionalizar su trabajo y poder aplicar el Plan de Desarrollo y sus herramientas. Es muy recomendable involucrar en este proceso a algunas personas que participan en los espacios de concertación.

Un proceso de capacitación de gerencia municipal debe desarrollar, al menos, los siguientes contenidos:

- Gestión local para el desarrollo: conocimiento de herramientas de desarrollo, diseño y ejecución de proyectos.
- Manejo de gerencia en redes: formación de equipos de trabajo multidisciplinarios, gerencia de espacios de concertación, manejo de proyectos consorciados.
- Comunicación: mecanismos de comunicación inter y extra municipales para la gestión del Plan, manejo de elementos de imagen institucional.
- Contenidos del plan de desarrollo integral: Se realiza en simultáneo con la elaboración del Plan y permite su conocimiento, internalización de la visión, líneas y objetivos²¹

Estas acciones de capacitación deben tener como resultados tangibles la mejora de las capacidades municipales para el manejo de los procesos de concertación y de los proyectos que se desprendan del Plan.

²¹ Instituto Metropolitano de Planificación. Plan de Desarrollo Integral de Villa María del Triunfo, Lima, 2001

Asimismo la Municipalidad debe realizar acciones que permitan su flexibilización y a su vez permite la puesta en práctica de las nuevas capacidades de trabajo. Estas acciones pueden ser²²:

- Organización de actividades conjuntas con los espacios de concertación. Esta se deben realizar como complemento de las actividades de capacitación anteriormente reseñadas, buscando la compenetración de los responsables municipales con los otros actores y agentes sociales que están comprometiéndose con el Plan. De esta manera, se irá desarrollando en la práctica las nuevas capacidades del equipo de gestión y los funcionarios, particularmente en impulsar, fortalecer y legitimar los espacios de concertación y generar una mayor confianza para trabajos en conjunto con las instituciones.
- Elaboración de una estrategia de Información, Educación y Comunicación (IEC) para el posicionamiento de la Municipalidad. Es necesaria la elaboración y puesta en práctica de una estrategia que permita a la institución municipal revertir cualquier tendencia negativa en cuanto a su confiabilidad, para lograr ser el actor más importante del proceso de desarrollo. Como producto se obtendrá una política de imagen institucional acorde a los requerimientos del plan y una serie de instrumentos, herramientas y producto comunicacionales.
- Reajuste de la estructura orgánica de la Municipalidad. En este caso se requiere la revisión y el reajuste de la estructura orgánica municipal a fin de adecuar el actual organigrama a las líneas estratégicas del Plan de Desarrollo Integral (PDI) Este nuevo organigrama debería estar acompañado de los instrumentos de gestión correspondientes como son el MOF y el CAP. Esto se puede hacer incorporando las líneas estratégicas del Plan a las diferentes direcciones, o también creando nuevas direcciones con programas que correspondan a éstas. Por ejemplo en la Municipalidad de Villa María del Triunfo se creó la Dirección de Desarrollo Humano, donde se incorporaron los programas de género y equidad, medio ambiente, desarrollo económico local, promoción de la juventud y se adscribió la jefatura de promoción del deporte y la cultura, con las líneas básicas del Plan. Este reajuste producirá un organigrama más funcional, sintético y realista en la medida que determine las instancias que asumirían los roles de conducción del PDI. Lo ideal es que la estructura de los órganos de línea correspondan a las líneas temáticas del Plan.
- Incorporación de Proyectos del PDI al Plan Operativo Institucional de la Municipalidad. En este aspecto debemos indicar que la manera de viabilizar los proyectos del PDI, es que la Municipalidad los asuma como propios y los incorpore dentro de su programación de actividades. Esto

²² Ibidem

permite que los proyectos elaborados participativamente sean acogidos y ejecutados, o al menos considerados por la municipalidad. Para ello se requiere incluirlos dentro de la elaboración del Plan Operativo Institucional (POI), asignarles los recursos posibles, cronogramarlos y presupuestarlos para su ejecución. Es importante considerar que proyectos son factibles de ser considerados como de pre-inversión para que sus costos sean asumidos con los recursos del Fondo de Compensación Municipal. El producto de este trabajo será tener un POI con proyectos y actividades concordadas con el PDI y permitir el apalancamiento de fondos de otras instituciones públicas y privadas.

- Generar alianzas para la gestión de proyectos. Con esta medida se busca que la Municipalidad asuma una política de alianzas que permita su relacionamiento con las instituciones y los actores locales para la gestión de los proyectos. Se debe elaborar una estrategia para el acercamiento interinstitucional y realizar un trabajo de equipo a nivel de funcionarios para concretar estas alianzas. Como producto, la municipalidad obtendrá nuevos socios que faciliten y aporten a la gestión de los proyectos, logrando que las iniciativas de las instituciones estén ligadas al PDI y a la Municipalidad.
- Generar instrumentos normativos que permitan la institucionalización del PDI. Para asegurar el marco normativo donde se desarrollaría el PDI se requiere la emisión de los dispositivos legales municipales necesarios para que el proceso de viabilidad y sostenibilidad sea factible. La generación de decretos de alcaldía, resoluciones y acuerdos de Concejo son la garantía legal y normativa que permita la continuidad del Plan.

PASO 4: ALCANCE, DEFINICIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.

En esta fase comienza el presupuesto participativo en sí mismo. Hay que señalar nuevamente que el Presupuesto Participativo es una herramienta de gestión útil para la ejecución del Plan de Desarrollo o Plan de Agenda 21. Para la realización de este paso hay que tomar en cuenta algunos aspectos:

- Si ya existe un proceso de Presupuesto Participativo previo, esta fase se realizará con la participación de los miembros del Consejo de Presupuesto Participativo (como se señala más adelante), las autoridades y los técnicos de la Municipalidad.
- Si no existe un proceso anterior de Presupuesto Participativo, pero sí se ha culminado el Plan de Desarrollo Integral o Agenda 21, se puede hacer participar de este paso a los representantes de los espacios de concertación temáticos (creados por el PDI o A21) junto a los funcionarios municipales.

- Si no existen previamente un proceso de Presupuesto Participativo, ni Plan de Desarrollo, la organización la definirán las autoridades, junto con los funcionarios y en lo posible con dirigentes representativos de los vecinos.

Luego hay que determinar los alcances financieros del Presupuesto Participativo. Esto implica definir entre dos cosas.

- Si el 100% del Presupuesto municipal será sometido a discusión en el Presupuesto Participativo .
- Si sólo una parte del presupuesto municipal será incluido en el Presupuesto Participativo .

En el caso brasilero se opta por la primera premisa, generando una consulta sobre el íntegro del presupuesto, es decir sobre gastos corrientes (administración y servicios) y las inversiones en obras públicas. Esto es lo ideal a lo que habría que llegar para una total transparencia y control de la gestión.

En las experiencias de Presupuesto Participativo en el Perú se opta por la segunda opción, como en Canchis (Cuzco) que pone al Presupuesto Participativo el 56.54% del presupuesto de inversiones, equivalente al 20.76% del presupuesto total de la municipalidad. En el caso de Morropón-Chulucanas se asigna el 20% del ingreso por Foncomún provincial. En la provincia de Sánchez Carrión, La Libertad, asigna el 25% del gasto en inversiones. Por su parte, Villa El Salvador compromete el 35% del Foncomún.

Podemos observar que en estos casos se habla de un rango de entre el 20% y 35% de lo presupuestado para inversiones, las cuales tienen como fuente principal el Foncomún, el canon y otras transferencias del gobierno central, que se encuentran definidas como intangibles en su mayor porcentaje para obras de infraestructura, equipamiento y gastos de capital. El monto restante de estas fuentes es invertido en obras de carácter distrital, priorizadas por el gobierno municipal

Hay que señalar que este último caso puede revisarse en la medida que la principal fuente de transferencias, el Foncomún, será de libre disponibilidad para las municipalidades a partir del siguiente ejercicio fiscal²³, **es decir el 2003**. Esto podría permitir la realización de programas de diverso tipo, tales como apoyo a Demunas, seguridad ciudadana, limpieza pública y otros, que no son

²³ La presente legislatura del Congreso de la República ha modificado el D.L. 776 permitiendo que los porcentajes del FONCOMÚN asignados a gastos corrientes y obras de infraestructura se puedan modificar, por lo cual ya no existen topes para usar estos fondos para gastos corrientes, siempre y cuando esto sea sustentado con un acuerdo de Concejo, es decir que ahora un municipalidad puede usar hasta el 100% de estas trasferencias para sus gastos corrientes o la prestación de servicios. Esto empezará a regir desde el año 2003

factibles de subsidiar totalmente con estos fondos, siempre y cuando haya un acuerdo de Concejo en ese sentido.

Si asumimos el criterio de asignación de fondos al Presupuesto Participativo aplicado en el país, corresponde al área técnica de la municipalidad determinar los ingresos por diversas fuentes (IDF) tales como el FONCOMÚN, rentas de aduana, vigencia de minas, canon y sobrecanon, donaciones e ingresos propios, así como los costos fijos de administración (CFA) y servicios municipales (CFSM) para determinar la diferencia que puede pasar a programas e inversiones para ser definidas en el presupuesto participativo.

La siguiente fórmula precisa esta idea:

$$\text{IDF} - (\text{CFA} + \text{CFSM}) = \text{Inversión en programas y obras}$$

EJEMPLO:

Si una Municipalidad recibe 5 millones de nuevos soles por ingresos de toda fuente y tiene como costos fijos de administración (salarios, materiales y otros) un 1 millón, pero además los costos fijos de los servicios municipales suman 2 millones al año, podemos decir entonces que existe un saldo para inversiones de 2 millones:

IDF	5 MILLONES
CFA	-1 MILLÓN
<u>CFSM</u>	<u>-2 MILLONES</u>
INVERSIÓN	2 MILLONES

Para hacer más claro este cálculo debemos determinar también tres aspectos adicionales:

- Revisar si los ingresos por diversas fuentes, excluyendo los ingresos transferidos por el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMÚN), permiten cubrir los egresos por costos fijos de administración y costos por servicios municipales, de acuerdo a los promedios históricos revisados.
- Determinar que porcentaje de las transferencias del FONCOMÚN deberían de pasar como gastos corrientes para cubrir posibles déficits, sobre todo en la prestación de servicios públicos.²⁴

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">▪ Asimismo, se debe contar con el criterio de definir que proyectos u obras son de interés distrital o provincial y que se encuentran en el Plan de Desarrollo Local o A21 Local. |
|---|

Es conveniente que esta tarea no recaiga exclusivamente en la Dirección de Planificación y Presupuesto, sino que sea elaborado por un equipo de técnicos de las áreas de Planificación, Rentas y Administración. Esto permite tener una mayor precisión en los cálculos y hace que se genere un equipo de trabajo que servirá en las otras actividades del proceso.

Es necesario abrir la participación ciudadana, sobre todo si contamos con la presencia de los Consejos de Presupuesto Participativo (sí los hubiera) u otras instancias de gestión participativa como Consejos de Desarrollo, Juntas vecinales y otras de la misma índole. La experiencia nos señala que son las autoridades las que finalmente señalan cuánto del monto para las inversiones va al Presupuesto Participativo. El proceso sería más democrático si en esta parte se fomenta la participación de los actores sociales.

A partir de estos criterios podemos determinar qué porcentaje del presupuesto puede ponerse en discusión con los actores sociales; que obras o proyectos de carácter distrital o provincial deben ser presentados a la población para validar su implementación.

Si esto es producto de un acuerdo entre autoridades y representantes de la población debe ser refrendado por un acuerdo de Concejo o en la ordenanza correspondiente

Como ejemplos podemos decir que en el caso de Anta (Cuzco) para las decisiones y prioridad del gasto del presupuesto participativo se tiene en cuenta lo siguiente:

- Las obras que deben estar dentro de los ejes temáticos del Plan de Desarrollo Distrital.
- Satisfacer necesidades básicas de servicios y de producción.
- Se prioriza obras de mancomunidad.
- Que la comunidad no haya sido beneficiaria en el anterior ejercicio presupuestal, cualquiera sea el origen de los fondos.
- Los que el Consejo Comunal considere que por emergencia debe priorizarse.

Asimismo, es importante incorporar por medio de apalancamiento financiero, recursos de ONGs, sectores del gobierno central, programas de cooperación, empresas privadas u otros, incluyendo el capital humano como la contraparte de la misma población.

Este es el caso de Morropón Chulucanas en donde han logrado hacer alianzas para proyectos provinciales con el Consejo Transitorio de Administración Regional (CTAR-Piura), la cooperación alemana (GTZ) y Ongs como el Centro Ideas y otras instituciones. Otro caso es Villa El Salvador donde los vecinos aportan en trabajo y dinero a la ejecución de sus obras, realizando un trabajo en cogestión.

Una vez definido el monto, o la totalidad del presupuesto puesto en discusión, se debe ordenar el territorio a fin de que sea equitativa la distribución de recursos a ser usados en determinados espacios geográficos. Esto tiene dos componentes:

- División del territorio en unidades de gestión.
- Asignación de fondos para cada unidad de gestión.

Sobre lo primero, cuando se trata de una provincia el proceso puede ser sencillo, en la medida que existe una división administrativa ya fijada y aceptada por la ciudadanía. Pero en el caso de un distrito puede ser más complejo porque no siempre existen divisiones administrativas internas. En este caso se pueden usar los siguientes criterios referenciales:

- Continuidad territorial.
- Características sociales similares.
- Marco geográfico.

Esta división intenta zonificar el territorio en unidades en las cuales hayan características similares, sobre todo en cuanto a su continuidad y las características sociales y culturales de la población. La división no debe hacerse artificialmente, sino sobre la base de antecedentes históricos y sociales. Esta tarea debe ser elaborada por el equipo técnico de la municipalidad contando con la participación de representantes de las organizaciones sociales de base.

Con esta división es factible una mejor participación de los pobladores en el proceso de Presupuesto Participativo , lo cual a su vez sirve para manejar indicadores y poder asignar recursos de manera más eficiente.

El otro tema es el referente a la asignación de los recursos para cada zona, cuando lo que se quiere es colocar parte del presupuesto de inversiones a disposición de la población. Luego de determinarse en monto de inversiones de carácter distrital o provincial, se procede a distribuir lo restante en cada zona.

Algunos criterios que pueden ser asumidos, todos o parte de ellos, son:

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">▪ Población o número de predios.▪ Nivel de necesidades básicas insatisfechas. (niveles de pobreza) |
|---|

- Monto de las inversiones realizadas por la municipalidad en la zona en los últimos 2 años.
- Nivel de cumplimiento de los vecinos de la zona con las obligaciones de impuestos y arbitrios a la municipalidad.

Estos criterios deben ponderarse para obtener un coeficiente, el cual, a su vez, será dividido entre el monto de dinero a repartir. Esto permite un nivel de mayor equidad en la distribución, como hemos visto en el análisis de los casos en el segundo módulo.

Lo que se hace es asignar un coeficiente por cada una de las variables escogidas, de tal manera que sumen el 100%. A manera de ejemplo, se podrían asignar puntajes de la siguiente manera:

VARIABLE	%
Población o número de predios.	25
Nivel de necesidades básicas insatisfechas.	30
Monto de las inversiones realizadas por la municipalidad en la zona en los últimos 2 años.	30
Nivel de cumplimiento de los vecinos de la zona con las obligaciones de impuestos y arbitrios a la municipalidad	15
TOTAL	100

Es preferible que estos criterios sean difundidos de manera amplia, para evitar falsas expectativas de parte de las poblaciones. Por ello, es mejor que esta operación se haga con la participación de las mesas de trabajo existentes.

Como un ejemplo interesante presentamos el caso de la zonificación y asignación de recursos en la provincia de Oyón (Lima)²⁵

ZONIFICACIÓN:

Los criterios usados fueron de dos tipos. En primer lugar se definió zonificar el distrito capital de Oyón, por su peso poblacional, principalmente, asumiendo que cada uno de los distritos de la provincia sería entendido como una zona de planificación, quedando como zonas para el Presupuesto Participativo los distritos de:

- Andajes
- Cochamarca
- Caujul
- Naván
- Pachangara

²⁵ MIPRE, Informe final sobre consultoría de PP en la provincia de Oyón. Carlos Grey F. Diciembre 2001

Asimismo, para la zonificación del distrito capital de Oyón, por su peso demográfico, los criterios utilizados fueron:

- Población de cada zona
- Continuo urbano y organización social.
- Número de manzanas (en el caso de la zona urbana de Oyón)

Como resultado dieron la determinación de las siguientes zonas de planificación:

Zona 1

Barrios de Puente Piedra - Nuevo Horizonte

Zona 2

Barrio de Uschnupata

Zona 3

Barrios de Ocros, Quirca y Capillapata

Zona 4

Centros Poblados Rurales del distrito

En cuanto a la asignación de recursos , la autoridad Municipal consideró que el monto recibido por concepto del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) que ascendió al año 2001 a la suma de 1'088,000.00, l debió ser destinado al distrito capital de la Provincia (Oyón)

Por otra parte, los fondos provenientes por el Derecho de Vigencia de Minas (que ascendió a la suma de 135,000 nuevos soles el año 2001) se invirtió en lo otros distritos de la provincia, en la medida que estos distritos también tienen una asignación directa del Foncomún.

En el siguiente cuadro de se aprecia mejor lo señalado:

	LUGAR FUENTE MONTO	
OYON DISTRITO Integro del FONCOMUN		1'088,000.00
5 DISTRITOS DE LA PROVINCIA Integro de las derechos de vigencia minera		

135,000.00

Asignación de recursos para el distrito capital (Oyon):

En el proceso de talleres con autoridades y funcionarios de la Municipalidad, se indicó que el monto del FONCOMUN fue del orden de 1'088,000 nuevos soles (recibidos el año 2001). La gestión Municipal divide de esta cantidad los siguientes ítems:

- 30% que se transfiere al Gasto Corriente (por la modificatoria del D.L. 776)
- 70% que se usa en obras, bienes de capital y estudios de inversión.

De este último monto, y tomando en consideración que existen compromisos de pago por las maquinarias adquiridas por la Municipalidad al PREBAM, quedó el monto de 540,000 nuevos soles para inversiones directas en infraestructura y/o bienes de capital. La asignación de recursos para este monto final se ponderó con los siguientes criterios:

- Población
- Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)
- Tasa de Morosidad calculada en arbitrios y otros tributos municipales.
- Inversión realizada en por la comuna en los últimos 2 años

Asimismo se asignaron pesos específicos a cada uno de estos criterios como se indica en el cuadro siguiente:

**CRITERIO
PESO PONDERADO**

- | | |
|--|------------|
| • Población | 25 |
| • Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) | 35 |
| • Tasa de Morosidad calculada en arbitrios y otros tributos municipales. | 15 |
| • Inversión realizada en por la comuna en los últimos 2 años | 25 |
| TOTAL | 100 |

Estos criterios fueron asumidos por le equipo municipal de manera concertada.

Se definió además una puntuación para cada ítem de manera proporcional teniendo

como valor máximo 10 puntos. La matriz resultante es la siguiente:

	CRITERIO	PESO	
	PONDERADO		
	ZONA 1		
	ZONA 2		
	ZONA 3		
	ZONA 4		
POBLACIÓN		25	
			112.5*
			4.5
			112.5
			4.5
			100.0
			4
			250
			10
N.B.I. (necesidades básicas insatisfechas como son agua potable, desagüe, energía eléctrica)		35	
			350
			10
			70
			2
			70
			2
			350
			10
TASA DE MOROSIDAD (inversa al porcentaje real)		15	
			90
			6
			120
			8
			120
			8
			0**
			0

INVERSIÓN MUNICIPAL REALIZADA EN LOS DOS ÚLTIMOS AÑOS

	25	43,000***
		162.5
		6.5
		73,500.00
		100
		4
		20,000.00
		210
		8.4
		125,000
		0
		0
PUNTAJE	100	
		715
		402.5
		500
		600
PORCENTAJE A DESTINAR		
		100%
		32%
		18%
		23%
		27%
MONTO APROXIMADO ****		
		540,000.00
		172,800.00
		97,200.00
		124,200.00
		145,800.00

*En rojo se indica el puntaje producto del factor con el peso específico del criterio

** Dato no disponible porque tributan directamente al Centro Poblado Menor

*** Inversión realizada en nuevos soles

****Tomando en consideración la suma de 540,000.00 nuevos soles

Asignación de recursos para los distritos (excepto el distrito capital):

En este caso los criterios utilizados fueron los mismos que para el distrito capital, salvo que el criterio de Tasa de Morosidad no fue considerado, en la medida que el cobro de tributos no es competencia de la Municipalidad Provincial (además no se contaban con datos precisos). Esto se asumió en la siguiente matriz:

	CRITERIO	PESO POND.	
	ANDAJES		
	CAUJUL		
	NAVÁN		
	PACHAN		
	GARA		
	COCHA		
	MARCA		
POBLAC.		25	
			75
			3
			62.5
			2.5
			62.5
			2.5
			250
			10
			150
			6
NBI		50	
			200
			4
			400
			8
			400
			8
			200

			4
			500
			10
INVERSIÓN			
	105,300		
	25		
		13,800.00	
		182,5	
		7.3	
		16,500.00	
		170	
		6.8	
		12,800.00	
		187.5	
		7.5	
		11,200.00	
		195	
		7.8	
		51,000.00	
		0	
		0	
PUNTAJE			
	100		
		475.5	
		632.5	
		650	
		645	
		650	
% A DESTINAR			
	100%		
		16%	
		21%	
		21%	
		21%	
		21%	
MONTO			
		135,000	
		21,600.00	
		21,600.00	
		21,600.00	
		21,600.00	
		21,600.00	

Es de destacar que el peso asignado por la Municipalidad a las Necesidades Básicas Insatisfechas es mayor, en la medida que es evidente que los distritos tienen mayores necesidades sin satisfacer.

Otro caso es el de la Provincia de Ilo, que tiene una de los mejores procesos en cuanto a participación y calidad en la asignación de sus fondos:

PROVINCIA DE ILO

ÍNDICES DE DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

- a) En Proyectos Barriales: 20%
- b) En Proyectos Sectoriales: 55%
- c) A favor de toda la localidad : 25%

CRITERIOS PARA ASIGNACIÓN DE RECURSOS

- A mayor cumplimiento de obligaciones tributarias, mayor puntaje.
- A mayor inversión ejecutado en el territorio menor puntaje.
- A mayor organización mayor puntaje.

La formula técnica de asignación de presupuesto participativo fue la siguiente:

a) *Para cada Barrio o Sector*

$$\text{PP} = \frac{\text{Puntaje obtenido} \times \text{Monto}}{\text{Sumatoria del puntaje}}$$

del presupuesto a distribuir

b) *Para cada Comité o Sector*

$$\text{PP} = \frac{\text{Puntaje obtenido} \times \text{Monto}}{\text{Sumatoria del puntaje}}$$

del presupuesto a distribuir

Con estos ejemplos, y con el de Villa El Salvador que se incluye en la unidad anterior, podemos apreciar que hay varios procedimientos de hacerlo, según los criterios seleccionados por los mismos organizadores del proceso. Lo que en todos los casos se busca es que las ponderaciones nos permitan aplicar equitativamente los fondos.

Por otra parte, organizar un proceso de Presupuesto Participativo puede considerarse una tarea bastante ardua, pero debe realizarse de manera concertada. Para ello la Municipalidad debería consultar sus propuestas, o elaborarlas conjuntamente, con el Consejo de Presupuesto Participativo, y si no lo hubiera, con los espacios de concertación que se han generado a través del Plan o de otras instancias de gestión participativa que se hayan derivado del mismo.

Esto es importante, porque en este paso se definen las reglas del juego, en la medida que se debe preparar el reglamento de participación. Este reglamento debe ser claro sobre los siguientes puntos:

- Etapas de la formulación del Presupuesto Participativo.
- Cronograma
- Ordenamiento y metodología de las asambleas.
- Criterios sobre la participación de los vecinos.
- Mecanismos para la discusión de los temas.
- Mecanismos para la toma de decisiones.
- Formas de elección de delegados o representantes de la población (si fuera necesario).

Sobre las **Etapas de la formulación del Presupuesto Participativo**, debe quedar claro cuáles son los pasos que se llevan a cabo y su secuencia para poder seguir un orden y no dejar nada al azar o a la simple voluntad política de la autoridad. Remarcamos esta idea porque para que el proceso sea confiable y gane legitimidad, la participación de la ciudadanía debe percibir orden y transparencia en el proceso. De lo contrario, se puede tergiversar el proceso cuando a falta de un paso se trata de salvar la situación apelando al mandato de la autoridad.

Respecto al Cronograma, este debe ser planteado en función de que el proceso de formulación del Presupuesto Participativo sea complementario con el cronograma del proceso de elaboración presupuestal determinado por la directiva de elaboración de presupuestos municipales del Ministerio de Economía y Finanzas. La idea es que el proceso participativo no transgreda los plazos legales a los cuales tiene que ajustarse necesariamente la municipalidad.

Una propuesta de cronograma integrado es la siguiente:

ACTIVIDAD	MES											
	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
Alcance, definición y organización del proceso de Presupuesto Participativo (incluye reglamento)	X	X	X									
Determinación de los proyectos sinérgicos de alcance distrital y/o provincial			X	X								
Talleres de priorización de					X	X						

proyectos por zonas												
Plenarias zonales							X					
Consolidación de lo resultados de los plenarios y talleres zonales en el presupuesto								X	X			
Emisión de la Directiva para la Programación, Formulación y Aprobación de los Presupuestos por el MEF									X			
El área técnica de la municipalidad, procesa y consolida la información para elaborar el Presupuesto Institucional de Apertura. (PIA). Eleva al Alcalde para su revisión el Anteproyecto de Presupuesto.									X			
Taller distrital y/o provincial de presentación y consulta del Presupuesto										X		
El alcalde aprueba el anteproyecto del PIA										X		
Plenaria distrital y/o provincial de presentación del Presupuesto											X	
El Alcalde suscribe el Acuerdo de Concejo que aprueba el PIA												X
Accions de ejecución y seguimiento del presupuesto	Todo el año siguiente											

FUENTE : Elaboración Propia

Hay que precisar que en este cronograma no hemos considerado las actividades de planificación del desarrollo (paso 1, 2 y 3) . Sólo nos hemos detenido a señalar lo concerniente a los pasos del Presupuesto Participativo y de la normatividad para hacer presupuestos del MEF.

Es importante hacer el **ordenamiento y metodología de las asambleas**. Estas deben ser abiertas a todos los ciudadanos sin exclusión, con derecho a voz y voto.

El peligro es que se puede caer en el asambleísmo, es decir, generar debates interminables que no llegan a conclusiones razonables y útiles. Por ello es recomendable que parte de estos eventos sean trabajados a manera de talleres, fijando de antemano las reglas y procedimientos del debate, lo que permite una participación más ordenada y democrática (porque no se da el monopolio de la palabra de algunos pocos) y más propositiva a la hora de hacer priorizaciones.

No existe una fórmula rígida para esto. Pero sí es necesario que al inicio de cada asamblea se explique la metodología y se cuente con la presencia de facilitadores que permitan que el proceso se lleve con mayor orden, que sea posible lograr consensos en la mayoría de los casos, teniendo sólo como último recurso las votaciones, ya que estas generan mayorías y minorías que pueden ser germen de divisiones y dificultan el proceso.

Los **criterios sobre la participación de los vecinos**, deben ser bastante amplios. Sin embargo, es necesario que se promueva la participación de aquellos ciudadanos que forman parte de las organizaciones sociales de base, aunque sin descuidar de hacer una convocatoria amplia y abierta, por medio de una difusión extensa a los ciudadanos no organizados. Con esto se cumplen con criterios de representatividad y de no exclusión.

Sobre los **mecanismos para la discusión de los temas**, algo ya se ha referido en acápite anteriores. Queremos resaltar que lo que se requiere es que en la planificación del proceso se defina en que partes del mismo, en que reuniones, se llevan de manera expositiva, informativa, tipo taller y tipo asamblea. Tener esto claro desde el principio es importante.

Al igual que en el punto anterior, cuando hablamos de los **mecanismos para la toma de decisiones**, debemos considerar que estas son en dos tipos: las decisiones que se asumen en las asambleas o plenarias y las que se toman en el seno de del Consejo de Presupuesto Participativo o la instancia que haga sus veces. En ambos casos podemos decir que es conveniente que se aplique la búsqueda de los consensos preferentemente, antes que las votaciones.

En cuanto a las **Formas de elección de delegados o representantes de la población**, debemos preguntarnos si existen espacios de concertación por temas, es necesario entonces tener un Consejo de Presupuesto Participativo.

Consideramos que si existen se debe buscar integrarlos. Además, es necesario determinar el número máximo de delegados para no generar un cuerpo supernumerario. El sistema brasilero, por ejemplo, elige delegados de la población y de las rondas temáticas; esto genera un balance entre lo temático y lo territorial, lo que parece ser lo ideal.

La forma de elección de delgados debe ser, en lo que a la **representación territorial** se refiere, de manera proporcional al total de la población y a la participación e las asambleas; es decir, que el número de delegados por zona en que se divide nuestro distrito o provincia debe componerse de un número fijo proporcional a la población y un número variable de acuerdo a la asistencia de ciudadanos a las asambleas plenarias informativas.

Por ejemplo, si se definen 50 delegados fijos por zonas de acuerdo al criterio poblacional, se deberá elegir un delgado por cada 2% de población que esa zona tenga. Pero además se debe elegir delegados por participación. Por ejemplo, supongamos que debe elegirse un delegado por cada 50 personas o fracción que asista a la plenaria y en una zona que tiene el 30% de la población asisten 150 personas; entonces deben elegirse 15 delegados por la cuota de población y 3 delegados por la cuota de participación.

En el caso de los delegados por temas o espacios de concertación es factible que se elijan, dentro de sus propios eventos, en un porcentaje tal que debe ser definido para que haya un contrapeso a la representación territorial. Es recomendable que la presencia de los delegados por espacios de concertación estén en un rango de entre el 20% y el 40% de la composición del Consejo de Presupuesto Participativo.

El Consejo de Presupuesto Participativo debe tener en su interior no sólo la representación de los ciudadanos; es aconsejable que la Municipalidad cuente con miembros en él; es decir, que los funcionarios responsables de Planificación y presupuesto, Obras públicos, Servicios Comunes y Administración formen parte del Consejo de Presupuesto Participativo. También debe haber un representante de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (si la hubiera) . Como asesores se pueden tomar en cuenta a las ONGs y las iglesias que trabajan en el territorio.

Todos estos criterios deben estar en la **reglamentación del proceso de Presupuesto Participativo**, la cual debe ser bastante exhaustiva, precisa y clara, y estar en concordancia con la normatividad vigente para evitar cualquier problema de tipo jurídico. Asimismo, el reglamento debe ser lo suficientemente difundido dentro de la población y con la debida anticipación. Por ejemplo, en el caso de Porto Alegre, el reglamento tiene una extensión de 60 páginas que se ha venido perfeccionando con el tiempo. Su estructura tiene 4 grandes capítulos: composición y atribuciones, competencias, organización interna y delegados.

No hay que pretender hacer un reglamento perfecto. Si es un primera experiencia, es necesario que se inicie con criterios generales que se pueden ir perfeccionando en la medida de que hayan nuevas situaciones y nuevos aportes. Pero lo que si debe quedar claro es que este reglamento debe ser una guía para la acción y no un obstáculo para la innovación, siempre con el criterio de poner las reglas de juego necesarias para que el proceso sea llevado a cabo de manera democrática y eficiente.

PASO 5: DETERMINACIÓN DE LOS PROYECTOS ESTRATÉGICOS DE ALCANCE DISTRITAL Y/O PROVINCIAL

El Plan de Desarrollo o A21 Local determina siempre los proyectos sinérgicos, en el sentido que son articuladores de varias líneas temáticas. Estos proyectos se pueden implementar a lo largo del tiempo, pero existen algunos que por su necesidad o urgencia deben realizarse de forma inmediata.

En ese sentido el área técnica de la Municipalidad debe coordinar con el Consejo de Presupuesto Participativo y las mesas temáticas de trabajo (formadas para la implementación del Plan) con la finalidad de plantear un orden de prioridades para la ejecución de uno o varios de estos proyectos, tomando en cuenta su alcance, ya sea distrital o provincial. Lo que se acuerde en este paso se llevará posteriormente a discusión con la población para su ratificación o cambio.

Por ejemplo, puede ser que en el Plan de Desarrollo se haya planteado un proyecto de construcción de un policlínico de alcance distrital o provincial. Este proyecto debe ser considerado, discutiendo su pertinencia tanto en su construcción como en su implementación y sostenimiento. Pero la última palabra sobre la priorización de éste y otros proyectos debe ser llevada con el paquete a debatir en las plenarios o asambleas, que como ya dijimos, deben tener una metodología coherente para que no se conviertan en factores de conflicto por intereses dispares. Un ejemplo de cómo priorizar encontraremos en el punto 7 de esta misma sección.

PASO 6: PLENARIAS INFORMATIVAS POR ZONAS

En este momento comienza ya el trabajo de campo, es decir la movilización de la población para discutir el presupuesto. Para ello se realizan una serie de plenarios en cada una de las zonas en que se ha dividido el territorio.

En ese sentido hay que generar las condiciones necesarias para que el proceso sea realmente participativo. Ello requiere lo siguiente:

--

- Amplia difusión de las plenarios, usando medios de comunicación masiva, indicando fecha, hora, lugar y el temario a tratar.
- Reforzar la convocatoria a las organizaciones sociales de base y a través de los espacios de concertación.
- Asegurar la logística necesaria para la realización de estos eventos por cada una de las zonas en que se haya dividido el municipio.
- Elección de delgados territoriales al Consejo de Presupuesto Participativo

En estas asambleas se tratan tres temas:

- En primer lugar las autoridades y funcionarios de la Municipalidad hacen una exposición sobre la gestión económica de la Municipalidad, es decir informan sobre los ingresos y egresos, las obras terminadas o en ejecución y los programas sociales.
- Asimismo, se hace una explicación del Plan de Desarrollo o A21, señalando que avances o dificultades han encontrado en su implementación.
- Finalmente se explica cómo se llevará a cabo el proceso de Presupuesto Participativo, sus alcances, su mecanismo de implementación y los montos asignados por zonas.

Estas asambleas son de carácter informativo, y se hace allí la convocatoria a conformar los talleres de definición de proyectos para incorporar en el siguiente presupuesto. También es materia de estas reuniones informar que monto del presupuesto está asignado a cada zona.

El mecanismo de elección de delegados se hará en esta plenaria y es recomendable que se realice por votación secreta directa y universal, antes que por voto nominal, a fin de que sean más transparentes sus resultados.

Antes de continuar, es necesario que exista un proceso de capacitación de los delegados elegidos en estas plenarios. Estos deben ser capacitados para que comprendan mejor el proceso y para que difundan sus implicancias.

Esta capacitación debe comprender los siguientes temas:

- Plan de Desarrollo o Agenda 21.
- Estructura del presupuesto.
- Legislación sobre administración municipal.
- Planificación estratégica.
- Otros que se consideren relevantes para el proceso.

No se trata de tener un consejo decorativo, sino que sean estos delegados los que se empoderen del proceso, que sean capaces de ayudar a la convocatoria y tengan conocimientos suficientes para afrontar con éxito las siguientes etapas.

PASO 7: TALLERES DE PRIORIZACIÓN DE PROYECTOS POR ZONAS

Luego de esta primera ronda de reuniones informativas la Municipalidad junto con los delegados de cada zona, organizan una serie de talleres abiertos a todos los ciudadanos de cada zona para presentar los proyectos de alcance distrital y/o provincial y determinar los requerimientos o proyectos zonales. El objetivo de estas reuniones es validar los proyectos distritales y/o provinciales en forma participativa.

Lo más importante es que estos talleres definen y priorizan programas y proyectos para la zona, junto con sus montos asignados, en función del Plan de Desarrollo o A21 Local. Esto debe hacerse con la participación de la Municipalidad, dirigentes barriales y de organizaciones de base territoriales, instituciones públicas y privadas de la zona y con los vecinos en general.

La metodología más adecuada para llevar a efecto esta última parte es la de realizar talleres, los cuales permiten un mayor y más ordenado debate entre los participantes, y facilita la eliminación de las votaciones que siempre generan tensiones al interior de los barrios.

Los proyectos a priorizar son de dos tipos:

- Los que son proyectos específicos del Plan de Desarrollo y que se deben ejecutar en esa zona
- Los proyectos específicos u obras que la población señale.

Los facilitadores deben llegar a este taller con las propuestas del primer caso y abrir una ronda de intervenciones para que los pobladores señalen sus proyectos requeridos. Luego de ello, se hace un listado de todos los proyectos y se pasa a la ronda de priorización.

En esta ronda de priorización cada asistente al taller debe pronunciarse, en cada proyecto, tomando en cuenta algunos criterios que proponemos a consideración:

- Si es un proyecto del Plan de Desarrollo
- Si por lo menos se encuentra ligado a un objetivo del Plan
- A cuantas familias beneficia el proyecto.
- Si va a mejorar la economía de la población.
- Si va a mejorar la calidad de vida y del ambiente
- Si la población (u otra institución) va a contribuir con mano de obra u otro recurso al proyecto.
- Si va a beneficiar directamente a los sectores más pobre o a grupos vulnerables como niños, ancianos, discapacitados.

Con estos criterios se les pide a los participantes que den un puntaje del 1 al 5, de mayor a menor importancia o cumplimiento del criterio. Se colocan los

proyectos y cada participante evalúa en una matriz hecha para tal fin. Por ejemplo.

CALIFICAR DE 1 AL 5	PROY 1	PROY 2	PROY 3	PROY 4	PROY 5	PROY 6	PROY 7
Si es un proyecto del Plan de Desarrollo.							
Si por lo menos se encuentra ligado a un objetivo del Plan							
A cuantas familias beneficia el proyecto							
Si va a mejorar la economía de la población.							
Si va a mejorar la calidad de vida y del ambiente							
Si la población (u otra institución) va a contribuir con mano de obra u otro recurso al proyecto.							
Si va a beneficiar directamente a los sectores más pobre o a grupos vulnerables como niños, ancianos, discapacitados.							
TOTAL							

Luego se hacen las sumas de todas la matrices y se sacan los promedios, lo que arroja un orden de prioridades. Este orden se concuerda con el monto asignado, ingresando los proyectos hasta cubrir el monto. Si quedaran proyectos sin capacidad de financiamiento se pueden buscar otras formas alternativas con el concurso de agencias del gobierno, proyectos especiales o la cooperación internacional.

PASO 8: PLENARIAS ZONALES

Luego de haberse discutido los proyectos de alcance provincial y distrital consignados en el Plan o A21 Local, se presentan los programas y proyectos priorizados en la zona y se validan concertadamente, por la vía de la aprobación .

A continuación se elige, entre los delegados al Consejo de Presupuesto Participativo, a los integrantes del **Comité de Gestión Zonal**. Este comité, que por razones prácticas no debe tener más de 6 u 8 miembros, coordina con la Municipalidad la ejecución del Presupuesto Participativo en su zona. LAS funciones de este comité no son las mismas que las del Consejo de Presupuesto Participativo, (no obstante que sus miembros también lo son del Consejo de Presupuesto Participativo). Sus tareas se limitan a hacer el seguimiento de los proyectos de cada zona, mientras que el Consejo en Pleno supervisará la ejecución total del Presupuesto Participativo en el siguiente ejercicio fiscal

PASO 9: CONSOLIDACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LOS PLENARIOS Y TALLERES ZONALES EN EL PRESUPUESTO.

El presupuesto se elabora tomando en consideración lo decidido en los pasos anteriores, y asumiendo el presupuesto de ingresos municipales. Esto se hace mediante la conversión de los programas y proyectos a lo estipulado por la directiva presupuestal para Gobiernos locales. Esto debe hacerlo el área técnica de la Municipalidad, bajo consulta permanente con el pleno del Consejo de Presupuesto Participativo. El producto final es el documento de presupuesto.

PASO 10: TALLER DISTRITAL Y/O PROVINCIAL DE PRESENTACIÓN Y CONSULTA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.

Una vez que los resultados de los talleres han sido concordados y redactados en un documento, se organiza un taller con todos los miembros del Consejo de Presupuesto Participativo, los Comités de Gestión Zonal y los representantes de los Espacios de Concertación. Esto se hace con la finalidad de presentar y subsanar problemas en el presupuesto. Se puede firmar un acta de aceptación y compromiso entre los diferentes actores sociales y la Municipalidad. Lo que se discute e incorpora en este último taller se redacta el documento final.

PASO 11: PLENARIA DISTRITAL Y/O PROVINCIAL DE PRESENTACIÓN DEL PRESUPUESTO.

Consideramos pertinente que se realice un acto público de presentación del presupuesto. Esto puede hacerse en una sesión de Concejo con la presencia de los diferentes organismos sociales e instancias involucradas en el proceso. Esto no es sólo una formalidad, ya que implica un compromiso público de la autoridad municipal para hacer realidad este presupuesto y compromete a los actores sociales a respetarlo.

PASO 12: ACCIONES DE EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO DEL PRESUPUESTO.

Una vez concluido el Proceso de formulación del Presupuesto Participativo, viene una fase de ejecución y seguimiento. Existen dos aspectos importantes que son:

- Conversión del Presupuesto Participativo en el Plan Operativo Institucional de la Municipalidad.
- Establecimiento de los mecanismos de control y seguimiento.

Sobre este primer tema, no es necesario abundar en explicaciones ya que los gobiernos locales conocen este procedimiento; sin embargo, hay que señalar que en esta parte es necesaria la intervención del Consejo de Presupuesto Participativo para que valide los cronogramas de ejecución y revise las metas, sobre todo en cuanto a la ejecución de los proyectos de inversión.

En cuanto al control y seguimiento, se debe velar por hacer realidad la vigilancia ciudadana; es decir, la posibilidad de que los ciudadanos, a través de su Consejo de Presupuesto Participativo, fiscalicen y monitoreen los avances y el cumplimiento de los acuerdos.

A manera de resumen, presentamos la matriz que recapitula los pasos de la propuesta metodológica:

	ACTIVIDAD	CONTENIDOS	ACTORES
1	Lanzamiento de la propuesta de Desarrollo	Necesaria voluntad política del gobierno local para la democratización de la gestión. Determinación del enfoque de desarrollo. Diagnóstico local Campaña de sensibilización y capacitación entre los actores locales.	Municipalidad, equipo técnico y grupos de opinión pública (dirigentes)
2	Elaboración del Plan de Desarrollo Local o Agenda 21 de manera técnica y participativa	La Municipalidad lidera el proceso, apoyado por instituciones públicas y privadas en la parte técnica. Con participación de la ciudadanía se establece concertadamente la Visión de Desarrollo, se definen líneas y objetivos estratégicos del desarrollo, se establecen Espacios de Concertación por líneas estratégicas, y se definen programas y proyectos	Municipalidad, actores y agentes sociales, públicos y privados.
3	Reingeniería de la administración municipal	Asistencia técnica y capacitación. Cambio de instrumentos de gestión municipal	Autoridades y funcionarios municipales, espacios de concertación

4	Alcance, definición y organización del proceso de Presupuesto Participativo	<p>Se determinan los ingresos por fuentes y los costos fijos de administración y servicios municipales para determinar la diferencia que puede pasar a programas e inversiones para ser definidas en el presupuesto participativo.</p> <p>Se decide el porcentaje o la totalidad del presupuesto que será materia de consulta. Buscar incorporar por apalancamiento financiero recursos de ONGs, sectores del gobierno central, programas de cooperación, empresas privadas u otros; así como el capital humano y la contraparte de la misma población</p> <p>Se establece una división del territorio en función a características comunes y el continuo urbano y/o la zonificación rural</p> <p>Se define el reglamento de participación.</p> <p>Se establece el cronograma.</p> <p>Se contrasta y compatibiliza lo planeado con la normatividad vigente.</p> <p>Se establece los criterios de elección del Consejo de Presupuesto Participativo</p>	<p>Autoridades municipales, Área Técnica de la Municipalidad (planificación y presupuesto) Espacios de concertación</p>
5	Determinación de los proyectos sinérgicos de alcance distrital y/o provincial	<p>Definir los principales proyectos u obras de alcance distrital o provincial determinados en el Plan de Desarrollo o A21. Se establecen los criterios para la distribución de recursos para cada zona.</p>	<p>Municipalidad (área técnica) en función a las líneas y objetivos del Plan de Desarrollo o A21</p>
6	Plenarias informativas por zonas	<p>Se informa sobre la gestión económica de la Municipalidad (rendición de cuentas), El Plan de Desarrollo o A21 y el proceso de PP, sus alcances y su mecanismo de implementación.</p> <p>Asimismo se define el monto del presupuesto asignado a cada zona en función a determinados criterios.</p> <p>Se eligen los delegados al Consejo de Presupuesto Participativo por ámbito territorial</p>	<p>Municipalidad, dirigentes barriales y de organizaciones de base territoriales. Vecinos en general</p>
7	Talleres de priorización de proyectos por zonas	<p>Se presentan los proyectos de alcance distrital para su validación en forma participativa.</p> <p>Se definen y priorizan programas y</p>	<p>Municipalidad, dirigentes barriales y de organizaciones</p>

		proyectos para la zona en función del Plan de Desarrollo o A21	de base territoriales. Instituciones públicas y privadas de la zona Vecinos en general
8	Plenarias zonales	Se presentan los programas y proyectos priorizados en el taller y se validan concertadamente. Se elige un Comité de Gestión Zonal con participación representativa de las organizaciones de base y territoriales. Este comité coordina con la Municipalidad la ejecución del PP en su zona	Municipalidad, dirigentes barriales y de organizaciones de base funcionales. Instituciones públicas y privadas de la zona Vecinos en general. Miembros de los Espacios de Concertación
9	Consolidación de los resultados de los plenarios y talleres zonales en el presupuesto.	De acuerdo con lo decidido anteriormente y , asumiendo el presupuesto de ingresos municipales y haciendo la conversión de los programas y proyectos a lo estipulado por la directiva presupuestal para Gobiernos locales, se elabora el documento de presupuesto	Área Técnica de la Municipalidad, Consejo de PP
10	Taller distrital y/o provincial de presentación y consulta del Presupuesto	Taller con todos los miembros de los Comités de Gestión Zonal y representantes de los Espacios de Concertación para presentar y subsanar problemas en el Presupuesto. Se puede firmar un acta de aceptación y compromiso Se incorporan las observaciones expresadas en el taller del paso anterior y se redacta la versión definitiva del documento	Municipalidad, Consejo de PP Comités de Gestión Zonal, Espacios de Concertación
11	Plenaria distrital y/o provincial de presentación del Presupuesto	Acto público de presentación del presupuesto. Sesión de Concejo para su aprobación.	Municipalidad, Comités de Gestión Zonal, Espacios de Concertación. Dirigentes de organizaciones

			de base. Dirigentes barriales. Instituciones públicas y privadas del distrito Vecinos en general
12	Acciones de ejecución y seguimiento del presupuesto	Conversión del Presupuesto Participativo en el Plan Operativo Institucional de la Municipalidad. Establecimiento de los mecanismos de control y seguimiento. El Consejo de PP asume sus tareas de monitoreo y seguimiento	Autoridades y Consejo de PP

INSTITUCIONALIZAR LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS Y LA VIGILANCIA SOCIAL²⁶

Esta propuesta metodológica busca que los procesos de presupuesto participativo se conviertan en una extensión y complementación de los procesos de planificación del desarrollo local. En efecto, sin un horizonte claro de desarrollo la participación sólo quedaría como un ejercicio de democracia directa que corre el riesgo de convertirse en una forma de populismo por el cual se reparte el dinero y se hacen obras sin una real justificación para el desarrollo de la localidad.

Las experiencias de presupuesto participativo que se han venido dando en otros países, han comprendido esto y han buscado resolverlo.

Consideramos que para institucionalizar los Presupuestos Participativos es necesario contar con ordenanzas, decretos de Alcaldía o Resoluciones Directorales que lo avalen. Esta propuesta señala que el proceso se debe desarrollar dentro de los marcos normativos vigentes, como la Ley General de Presupuesto y las Directivas sobre Presupuesto Municipal elaboradas por la Dirección Nacional de Presupuesto Público del MEF. Su aplicación no debe trasgredir la normatividad, sino más bien complementarla con un proceso social. Por ello, es importante que estos procesos se incorporen en la legislación con una normatividad precisa, tanto a nivel local, sectorial y

²⁶ Desarrollado en función al trabajo de talleres realizado en el Seminario Taller Internacional sobre Presupuesto Participativo. Congreso de la República, febrero 2002.

nacional, lo que permitirá la formalización de estas prácticas, aunque sin menoscabar la riqueza que como proceso social tienen.

También proponemos que, como lo hemos venido reiterando, para lograr una institucionalización de los procesos de presupuesto participativo, es necesario que exista como condición previa. Nos referimos a la existencia de Planes de Desarrollo Local (o Agendas 21 locales).

Pero la institucionalización de las prácticas de Presupuesto Participativo se tiene que apoyar en dos elementos interrelacionados: **un nuevo modelo de gestión municipal y la ampliación participación ciudadana.**

Para construir un modelo de gestión municipal participativo, se debe elevar la capacidad técnica de los funcionarios y autoridades municipales, pero también fortalecer a la ciudadanía desarrollando acciones de sensibilización, información y capacitación que permitan que la ciudadanía realmente se empodere de los procesos, es decir que no sólo tenga el poder de decisión, sino que también pueda hacerse cargo de él.

En ese sentido, una municipalidad que se plantee llevar a cabo un proceso de Presupuesto Participativo debe asumir un nuevo enfoque de las competencias y actuaciones del gobierno local.

En este nuevo enfoque la municipalidad :

- Es una Municipalidad orientada a resolver problemas
- Prioriza la prestación de los servicios.
- Genera los ingresos que necesita produciendo los recursos necesarios para el Desarrollo.
- Se busca maximizar los recursos para inversión y reducir el gasto de funcionamiento a niveles de eficiencia.
- Se busca garantizar la prestación del servicios públicos, aunque la provisión este en otros.
- Hace énfasis en los objetivos y las estrategias de gestión de desarrollo local.
- Control sobre logros de resultados.
- El logro depende de la capacidad de la gente
- Tiene una organización dinámica y flexible
- Realiza procesos administrativos eficientes y rápidos

Fuente: Manual del Instructor Gerencia Financiera Municipal. IULA-CELCADEL. 1995

Este es el **nuevo modelo de gestión** interpela a que la Municipalidad se democratice, que se transforme en un espacio donde los ciudadanos lo sientan

como propio, interactúen entre sí y con la autoridad, y dejen de ser vistos como simples “contribuyentes”.

El otro pilar de la institucionalización de las prácticas de Presupuesto Participativo es **la ampliación participación ciudadana**. Un presupuesto participativo no termina con su formulación. Desde allí se abre un espacio de participación diferente que es el que ejerce la población a través del Consejo de Presupuesto Participativo. La experiencia brasilera nos señala que no se trata sólo de discutir los montos y proyectos del presupuesto, sino hacerlo cumplir efectivamente.

Esto se puede lograr ampliando los espacios de participación de los vecinos, generando instancias de consulta permanente en donde las autoridades reciban las opiniones y propuestas ciudadanas. Esta participación se debe realizar a través del Consejo de Presupuesto Participativo, instancia que debe monitorear el Plan y el Presupuesto. El Consejo debe tener también atribuciones claras para fiscalizar; pero sobre todo para evaluar y proponer medidas en caso necesario, así como debe ser el vínculo que informe a la población.

Debemos advertir, que no se trata con este Consejo de hacer un poder paralelo a la autoridad municipal, sino ser un complemento que ayude a viabilizar el Plan y el Presupuesto. Es decir no se debe pensar en el Consejo como un policía que resguarda al alcalde, sino como un asesor que le señala que cosas van bien y que otras se debe mejorar.

Para que esto sea posible, este Consejo requiere ser permanentemente fortalecido en sus capacidades, a través de la capacitación constante de sus miembros. Para ello los agentes externos (ONGs y otras instituciones) pueden asesorar y capacitarlos.

Finalmente, las experiencias de los procesos de planificación del desarrollo y de PP nos demuestran que si estos logran generar un proceso de movilización concertada, logran una legitimidad, la cual crea una institucionalidad al ser asumidas de forma normativa.

Hacer un Presupuesto Participativo no es un simple acto político de transparencia en los actos de gestión. Tampoco es un ritual administrativo por el cual se valida en asambleas o talleres las decisiones que otros, los técnicos y políticos municipales, han tomado. Es sobre todo una forma de expresión de gobernabilidad democrática en la cual el ciudadano es capaz de hacer sentir su voz, plantear sus propuestas y mantenerse informado de lo que se hace con sus aportes al gobierno local.

BIBLIOGRAFÍA.

Díaz Palacios, J. Manual de direcciones de Gestión Ambiental Municipal – PEGUP 2001.

Díaz Palacios, J. “El desarrollo sostenible local y presupuesto participativo”, Ponencia en el Seminario Taller Internacional sobre Presupuesto Participativo, Congreso de la República, Lima.2002.

Grazia de Grazia. “Presupuesto Participativo y Construcción de la Gestión Democrática en la Ciudad de Río de Janeiro”. 2000.

Informe de la Comisión Brundtland. 1976

Instituto Metropolitano de Planificación, Plan de Desarrollo Integral de Villa María del Triunfo, Tomo 1. Lima. 2001.

Manual del Instructor Gerencia Financiera Municipal. IULA-CELCADEL. 1995.

Maurice F. Strong, Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo. Abril 1992.

MIPRE, Informe final sobre consultoría de PP en la provincia de Oyón. Carlos Grey F. Diciembre. 2001.

Oyhanarte, M. “Proyecto de Ley sobre Presupuesto Participativo”. Poder Ciudadano. Buenos Aires. 2001.