

**Ana Claudia Chaves Teixeira
Grazia de Grazia
Maria do Carmo Albuquerque
Pedro Puntual**

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Democratización de la gestión pública y control social



**Fórum Nacional de
Participação Popular**

Autores:

Ana Claudia Chaves Teixeira
Grazia de Grazia
Maria do Carmo Albuquerque
Pedro Puntual

Traducción:

Jesús Alonso Jaramillo
Ramón Moncada
CORPORACIÓN REGIÓN

Edición de texto:

Gabriela Spanghero Lotta
Rafael D´Almeida Martins

Apoyo:

Red LogoLink América Latina

Pólis – Instituto de Estudios, Formación y Asesoría en Políticas Sociales

Web: <http://www.logolinkla.org>

Email: logolink@polis.org.br

Índice

Presentación.....	pág. 4
La gestión democrática de las ciudades y la conquista de la justicia social.....	pág. 5
El ciclo más frecuente del Presupuesto Participativo.....	pág. 6
El Consejo Municipal de Presupuesto Participativo.....	pág. 7
El proceso de Presupuesto Participativo.....	pág. 9
Condiciones Fundamentales para la implementación de Presupuesto Participativo.....	pág. 10
Otros pasos adoptados por las experiencias de Presupuesto Participativo.....	pág. 13
Conclusión.....	pág. 16

Presupuesto participativo

Democratización de la gestión pública y control social¹

Presentación

Desde la década de los 70's, los movimientos sociales reclaman la mejoría de la calidad de vida de los barrios y de las ciudades. Esas demandas significaron siempre una lucha contra la concentración de la riqueza y el poder y un cuestionamiento a las políticas de distribución de los recursos públicos. Así mismo fueron una respuesta a la falta de participación de la población en la definición de los rumbos de la sociedad brasilera, combatiendo el autoritarismo impuesto desde 1964 por el régimen militar.

En varias ciudades, como Vitória, Vila Velha (Estado de Espírito Santo) y Porto Alegre (Estado de Rio Grande do Sul), esos movimientos canalizaron también sus demandas para el debate sobre el presupuesto municipal, con el objetivo de disputar los recursos públicos para los sectores populares. Fue así que algunos gobiernos locales y las alcaldías, comenzaron a crear mecanismos visando la posibilidad de la participación de la población, en la definición de políticas municipales.

A partir de 1986, en Vila Velha y Uberlandia (Estado de Minas Gerais), comenzaron experiencias concretas de discusión del presupuesto municipal con la población.

Pero fue en Porto Alegre, en 1989, que la experiencia de Presupuesto Participativo inició, de hecho, volviéndose pública y que fue premiada posteriormente nacional e internacionalmente.

En el periodo de 1997 a 2000, cerca de 140 municipios brasileros iniciaron un proceso de participación que tenía por objetivo la implementación del Presupuesto Participativo. De este total, 60 realizaron esta experiencia durante los cuatro años de gobierno. Esto es resultado de una investigación realizada por el Foro Nacional de Participación Popular (FNPP), publicada al inicio del 2003. La encuesta, que fue respondida por 103 municipios, mostró que en la región sudeste se concentraba el mayor número de experiencias de Presupuesto Participativo (45.6%), seguida de la región Sur (37.8%), el Nordeste, (13.6%) y el Norte, (3%)

Este estudio reciente permite constatar una gran desigualdad en la implementación del Presupuesto Participativo en Brasil y muestra que los procesos iniciados no tienen siempre asegurada su continuidad. Sin embargo, el Presupuesto Participativo ya es una realidad en varios puntos del país. Con él, la población participa en las decisiones sobre el presupuesto público de las ciudades en distintas escales - pequeña, media y grande-, y en regiones urbanas o rurales.

¹ Traducción del Portugués al Castellano con autorización de los autores, realizada por Jesús Alonso Jaramillo y Ramón Moncada (Corporación Región). Este documento fue presentado en Medellín, Colombia en intercambio sobre Presupuesto participativo, realizado en Febrero de 2004.

Con esta gran diversidad de las ciudades y regiones brasileñas, lo que cambia es la metodología, la forma de hacer el Presupuesto Participativo, adecuándose a las características de cada localidad y buscando la participación efectiva de la población en la aplicación de los recursos existentes, en la definición de prioridades de obras y de servicios, en el control de una de los principales componentes de planeamiento de la vida del municipio: el presupuesto público. A partir de los principales datos revelados por los 103 municipios de la investigación, este documento muestra la importancia de los varios modos de hacer el Presupuesto Participativo. Buena parte del aprendizaje acumulado, los desafíos, las potencialidades, y las metodologías que el Presupuesto Participativo tiene en todo Brasil está aquí sistematizado² para contribuir con nuevas iniciativas o para perfeccionar las experiencias de Presupuesto participativo ya existentes.

La gestión democrática de las ciudades y la conquista de la justicia social

La gestión democrática de ciudades es una forma de planear y gobernar las ciudades con la participación popular y el control de la sociedad sobre el Estado. Esto significa lograr la participación amplia de los habitantes de los municipios en la conducción de sus destinos. El Presupuesto Participativo es uno de los instrumentos de una gestión democrática capaz de asegurar la participación social y de garantizar a la población mayor acceso a los equipamientos y los servicios públicos y a las condiciones de vida digna.

El Presupuesto Participativo puede ser un instrumento eficaz para importantes conquistas políticas, económicas y sociales:

- Mayor transparencia en la elaboración y ejecución del presupuesto
- Mayor control social al presupuesto de las finanzas públicas
- La construcción de nuevos criterios para la distribución de los recursos que posibiliten atender a los más pobres
- Cambios en el sistema de recaudo que permitan el aumento de los recursos públicos
- El enfrentamiento de la corrupción y el clientelismo
- El aumento de la legitimidad de la administración municipal
- Compartir el poder entre el gobierno y la sociedad
- El fortalecimiento de la cooperación y de la solidaridad
- Afirmación de la cultura del diálogo y de la corresponsabilidad entre gobernantes y población para con los recursos públicos
- Movilización de sectores sociales organizados y no organizados
- La educación para una ciudadanía
- Una ampliación de la esfera pública

² Este documento es un resumen ejecutivo de la investigación publicada de manera extensa en el libro *El Presupuesto Participativo: Democratización de la Gestión Pública*, publicada por Pólis, São Paulo en el año 2003.

El ciclo más frecuente del Presupuesto Participativo

- **Autorreglamentación y Legislación**

Uno de los mecanismos más interesantes del Presupuesto Participativo es su capacidad de autorregulación. La construcción de la metodología se da, en general, en el primer año, internamente en el gobierno, y, en algunos casos, junto a la sociedad local. El reglamento interno suele ser la única legislación de Presupuesto Participativo y hace parte de la dinámica a ser revisada cada año, antes del inicio de un nuevo ciclo. Varios municipios conquistaron una garantía al derecho a la participación en el Presupuesto Público por medio de la ley orgánica del municipio y de leyes ordinarias. De facto pocas experiencias transforman el Presupuesto Participativo en ley.

Uno de los grandes desafíos para la reglamentación del Presupuesto Participativo es que, al volverse ley no deja de ser flexible para que sus reglas puedan ser continuamente modificadas. Año tras año, la experiencia se construye en esta riqueza del proceso, que permite nuevas experiencias y una adecuación del Presupuesto Participativo a cada municipio en cada nueva realidad. Otro desafío es que el gobierno desde el inicio de la experiencia, es capaz de dialogar con la sociedad local sobre cuál es la mejor metodología del presupuesto participativo para su municipio.

- **Las plenarios regionales³**

Todas las experiencias de Presupuesto Participativo comienzan dividiendo la ciudad en regiones. Se acostumbra realizar reuniones generales en los barrios, comunidades rurales o micro-regiones. En esas reuniones se recogen las demandas, una primera selección de prioridades locales y, a veces, una selección de prioridades para la ciudad como un todo.

En las plenarios son escogidos también los representantes locales, llamados consejeros y consejeras o delegados y delegadas. En algunas experiencias solo existe un tipo de representante. Cuando existen delegados(as) o consejeros(as), los delegados son más numerosos y se relacionan más directamente con una región. Algunas veces, los consejeros son escogidos entre los delegados, otras veces ellos van directamente para un consejo, para un forum municipal, Asamblea o Congreso que decide las prioridades de Presupuesto Participativo.

En general los delegados son electos proporcionalmente al número de habitantes o de participantes de las regiones. Por ejemplo, por cada 10 ó 20 participantes puede ser escogido un delegado. O por cada 10 mil habitantes se puede elegir un delegado. Las principales funciones de los delegados son dar las informaciones a los habitantes y deliberar, en un primer momento, sobre las prioridades de las regiones y de los municipios. Los consejeros son electos en asambleas regionales o en elecciones entre los delegados. Su principal función es discutir, proponer y decidir sobre las prioridades del municipio. Vale la pena destacar que siempre hay

³ En el caso colombiano puede interpretarse como plenarios territoriales, ya sean zonales, comunales o locales.

representantes elegidos por los gobiernos para acompañar el proceso. En algunos casos, estos representantes tienen solamente derecho a voz, y en otros casos, tienen también derecho a voto.

El representante electo debe ser capaz de dialogar tanto con el gobierno y demás representantes de otras regiones, como con su base local. Por eso es muy importante tener espacios permanentes de articulación entre representantes, como es en el caso de los foros de delegados que existen en algunos municipios. Es necesario también, una definición clara y un amplio conocimiento de las reglas de funcionamiento del Presupuesto Participativo, de los criterios de definición de las prioridades y de los representantes para que se torne en un espacio realmente público.

- **Las plenarios temáticas.**

La práctica de las plenarios temáticas se convirtieron en un punto común en las experiencias de Presupuesto Participativo⁴. La definición de temas relevantes para el municipio se incluye en el reglamento interno del Presupuesto Participativo. Las reuniones son realizadas con indicaciones y deliberaciones de demandas en cada uno de los temas. En algunos casos estas reuniones temáticas eligen representantes para el Presupuesto Participativo (delegados o consejeros). Cuando esto ocurre en general se sigue la misma regla de elección de las plenarios regionales.

Las discusiones por temas permiten una profundización de las políticas públicas en cada área, en cuanto la discusión regional permite la percepción sobre los problemas de cada localidad. Articular estos dos aspectos posibilita que una visión colectiva de conjunto de los problemas del municipio sea construida como un proceso de presupuesto participativo. La plenaria temática también debe ser articulada con los consejos que definen políticas públicas sectoriales, como los consejos de salud, vivienda, asistencia social, niñez, adolescencia, entre otros.

El Consejo Municipal de Presupuesto Participativo

En la mayoría de los procesos de Presupuesto Participativo existe un Consejo Municipal compuesto por consejeros o delegados. Eso muestra que, en gran parte de las experiencias ya desarrolladas, existe un espacio municipal donde son tomadas las decisiones de Presupuesto Participativo sobre las prioridades para el presupuesto del municipio. Sin embargo, los resultados de la investigación sobre la periodicidad de estas reuniones señala que muchas veces solo ocurre una única reunión del consejo.

Algunas veces lo que se hace es un amplio congreso sin discusión previa. Existen consejos y foros de delegados que también se reúnen apenas una o dos veces. En estos casos es nulo o muy reducido el debate o negociación sobre una selección de prioridades que van a integrar el presupuesto.

⁴ N de T: En el caso colombiano las plenarios temáticas son similares a las mesas sectoriales o temáticas. (educación, salud, medio ambiente, etc)

Así mismo, en menor número, existen experiencias municipales en el que el consejo o el foro de representantes se reúne frecuentemente (mensual, semanal o quincenalmente). En estos casos se constituyen efectivamente instancias de representación de las comunidades que debaten y negocian con los representantes del gobierno las prioridades que cada sector considera más importantes para construir el Presupuesto anual.

Solamente con periodicidad y regularidad de reuniones un consejo o un foro de Presupuesto Participativo puede constituirse como un verdadero espacio de representación y negociación. Cuanto mayor sea la regularidad y definición clara de procedimientos para la convocatoria y la realización de reuniones, mayores son las posibilidades que todos los consejeros sean informados sobre las normas y su capacidad para intervenir con calidad en el debate.

En muchos casos, el Presupuesto Participativo es apenas consultivo y no delibera sobre el presupuesto general de la ciudad. Las recomendaciones del consejo municipal de Presupuesto Participativo son recogidas por el gobierno municipal.

Además de los consejeros elegidos por la población, algunas experiencias incorporan consejeros representantes de entidades de la sociedad civil, entidades empresariales, representantes de gobierno y otros tipos de representantes.

En la mayoría de las experiencias, el consejero tiene un mandato por un año, con derecho a reelección. En algunos, el mandato es de dos años y hay casos en que no es posible su reelección. Pocos consejos poseen una coordinación que planea o coordina sus reuniones, que a veces es paritario con miembros del gobierno y de la población. En general las reuniones son coordinadas por representantes o técnicos del gobierno.

- **Tramitación de las leyes presupuestarias en el Concejo Municipal**

Después de la deliberación sobre las prioridades para las inversiones o para todo el presupuesto del municipio, el gobierno elabora la llamada partida presupuestaria, o proyecto de Ley Presupuestario Anual (LOA). Este proyecto de ley es elaborado por los órganos de la alcaldía y pasa luego para el Concejo municipal para el debate en el periodo de septiembre a diciembre de cada año.

En la medida en que el presupuesto participativo se vuelve más significativo y pasa a tener mayor poder de decisión sobre el presupuesto de la ciudad, se requiere de una mayor articulación con Concejo Municipal, pues este es el órgano responsable de la aprobación y fiscalización de la ejecución del presupuesto. En algunos casos los habitantes o sus representantes hacen una entrega formal de su propuesta al Concejo, acompañan la tramitación de la propuesta participando en reuniones con los Concejales, asistiendo a las sesiones de debate y votación en el Concejo Municipal.

A pesar del registro de algunos conflictos por modificaciones realizadas por concejales, en la mayoría de los municipios entrevistados, el concejo respeta y no altera las propuestas presentadas por el Presupuesto Participativo. Sin embargo, es necesario señalar que existen algunas experiencias en que los representantes del

concejo hacen parte del consejo de Presupuesto Participativo; lo que muestra una pequeña participación de concejales en el proceso.

- **Acompañamiento de la ejecución presupuestaria**

El acompañamiento y seguimiento a la ejecución del presupuesto es poco acompañada por la población. El acompañamiento y las decisiones del Presupuesto Participativo es generalmente realizado por el consejo de Presupuesto Participativo y por los delegados o técnicos de la alcaldía. Como en la mayoría de los casos hay pocas reuniones del consejo, esta tarea acaba siendo poco sistemática y se limita al acompañamiento de obras realizadas. La consolidación del Presupuesto Participativo como un proceso de control social sobre el presupuesto público, exige la capacitación para un acompañamiento y análisis de los balances de ejecución presupuestal o para los demás procedimientos de licitación y realización de obras y programas municipales. Ello exige también la organización de sistemas más simples de control y monitoreo por parte de los técnicos de las administraciones públicas, permitiendo una ampliación del acceso de la población a los datos necesarios.

El proceso de Presupuesto Participativo

La voluntad política de los gobiernos y de la sociedad civil es un punto esencial para iniciar un proceso de Presupuesto Participativo. Esta voluntad requiere ser traducida en acciones concretas y continuas y estar preparada para enfrentar contradicciones e intereses diversos que hacen parte del proceso de Presupuesto Participativo.

- **Un proyecto político y participativo del conjunto del gobierno**

Cuando no se da tiempo para que la población discuta sus demandas y escoja sus prioridades, cuando el porcentaje de presupuesto disponible es muy pequeño, cuando las negociaciones entre gobierno y población no son transparentes, el Presupuesto Participativo puede transformarse en un proceso superficial y no combate realmente los intereses electoreros.

La investigación desarrollada sobre el Presupuesto Participativo en los municipios, indica que existe todavía una dependencia muy grande de voluntad del alcalde. A veces esa autoridad contribuye a la construcción de nuevas formas democráticas de gestión pública. Sin embargo en otras, lo que sucede es apenas una pantalla para formas políticas tradicionales.

El Presupuesto Participativo busca una transformación de la cultura política, por eso es importante que sea un proyecto político democrático y participativo del conjunto del gobierno municipal.

- **La organización, movilización y politización de la sociedad civil**

Las experiencias tienden a ser más significativas cuando el Presupuesto Participativo potencia las formas de la cultura y la organización popular existentes en cada lugar. Cuando ya existe tradición y acumulado de experiencias de movilización, organización y negociación, hay mayor diálogo entre diferentes

actores. La población debe ofrecer elementos para mejorar la forma, la metodología y la calidad del Presupuesto Participativo, sin someterse a las propuestas del gobierno.

- **La complejidad del aparato público**

La llamada “máquina administrativa” no favorece la transparencia y no es permeable a las demandas de la población, ni para viabilizar las decisiones colectivas tomadas en el Presupuesto Participativo. Tradicionalmente, los gobiernos se orientan por acciones puntuales, fragmentadas y amarradas a intereses privados o corporativos. Modernizar la máquina pública es indispensable para que se adecue a una acción planeada de cara al interés público, capaz de producir información que permita la transparencia y el control social.

- **La relación con el Concejo Municipal**

El Concejo Municipal es quien aprueba el presupuesto municipal y puede realizar enmiendas que alteren su contenido. Frecuentemente algunos concejales se ponen en contra de experiencias que relativizan su función de representantes de la población según los modelos tradicionales. Algunos Concejos Municipales transforman las iniciativas de Presupuesto Participativo que fueron presentadas por las alcaldías.

Para evitar una oposición entre la democracia representativa y la democracia directa, la sociedad civil y el ejecutivo municipal deben preocuparse en vincular al poder legislativo en este proceso participativo para que se convierta en socio de esta iniciativa.

Condiciones Fundamentales para la implementación de Presupuesto Participativo

- **Conocimiento técnico y conocimiento político**

Para hacer un Presupuesto Participativo es preciso articular el conocimiento técnico y estadístico con un conocimiento político de la sociedad local. Se requiere conocer las características, los problemas y carencias identificados en las estadísticas y indicadores oficiales. Estos datos deben ser verificados a través de levantamientos realizados directamente por las alcaldías y por la sociedad civil.

Es importante acompañar las decisiones sobre el presupuesto con datos referidos a las necesidades de infraestructura y de políticas sociales de los sectores más vulnerables del municipio. La discusión con la población es una forma de verificar el impacto de estos problemas.

Un mejor conocimiento de ciudad puede evitar decisiones injustas en la escogencia de las prioridades. Es fundamental verificar la forma como las mujeres, los hombres, los negros, los jóvenes, los viejos, la población indígena, los portadores de deficiencias, los desamparados, sufren o perciben los problemas de ciudad.

- **Combinar demandas con criterios técnicos de carencia**

La investigación realizada por el foro nacional de participación popular, muestra que la jerarquía señalada por la población es el principal criterio para escoger las prioridades de presupuesto participativo. Sin embargo para que el Presupuesto Participativo contribuya a superar las desigualdades él debe ser orientado por el principio de destinar un monto mayor de recursos para las áreas más carentes.

Para una justa distribución de los recursos presupuestarios es indispensable articular criterios técnicos y políticos. Para que realmente se de una inversión de prioridades, es necesario combinar la jerarquización de demandas presentadas por la población con un análisis de las carencias en equipamientos y servicios públicos definidos con criterios técnicos.

- **Mecanismos de producción de información**

La producción de información es esencial para que las personas logren acompañar todo el proceso de Presupuesto Participativo. Informaciones como cuántos recursos presupuestarios están disponibles, cuáles los criterios para la escogencia de prioridades, cuáles obras fueron decididas por el Presupuesto Participativo, o cómo están ejecutándose, son esenciales para que la población pueda participar sobre la decisión del presupuesto municipal.

Los medios más utilizados por las prefecturas para divulgar informaciones sobre Presupuesto Participativo, son publicaciones de las alcaldías y la prensa local. En general, las alcaldías se preocupan más en producir información para consejeros y delegados de Presupuesto Participativo. Uno de los grandes desafíos es divulgar información sistematizada con lenguaje claro de fácil acceso que llegue al conjunto de la población.

- **Divulgación, comunicación y movilización de la sociedad**

La movilización para que la población participe del Presupuesto Participativo es una parte muy importante del proceso. De su éxito depende la garantía de que esta experiencia sea más universal, esto es, que cualquier ciudadano tenga acceso al Presupuesto Participativo. Para esto es necesario identificar y involucrar a los sectores más articulados y organizados de la sociedad y saber utilizar los instrumentos adecuados para movilizar cada grupo social y públicos a ser atendidos: barrios más pobres, más ricos, población analfabeta, medio rural, mujeres, etc.

El debate y las decisiones sobre presupuesto público en la ciudad son extremadamente complejas y generan fuertes disputas de interés entre grupos de la sociedad y el gobierno, que muchas veces tienen opiniones muy diferentes sobre lo que se debe priorizar. Por eso es necesario que toda la ciudad sepa con mayor transparencia, dónde y cuándo puede participar en las asambleas o reuniones y cuáles son las reglas asumidas por todos para la participación.

Varios sectores además de la alcaldía participan en esta movilización. Se destacan más las organizaciones de barrio, los delegados o consejeros de años anteriores. Los medios de divulgación de Presupuesto Participativo más utilizados son la prensa

local, la radio, la correspondencia, carteles y pasacalles en este orden. En menor número de municipios se utiliza la televisión y otros medios.

- **Voluntad política del gobierno para la participación ciudadana**

Voluntad política debe ser entendida aquí como un real compromiso del conjunto del gobierno en la sustentación de la experiencia del Presupuesto Participativo y en el desarrollo de las deliberaciones. Tener la participación ciudadana como una prioridad efectiva significa que toda la discusión presupuestaria está abierta a la participación y que las deliberaciones tomadas en este proceso serán respetadas. Significa, así mismo, romper con las resistencias internas de los sectores de gobierno que cuestionan la falta de capacidades de los sectores sociales de discutir y decidir sobre el presupuesto municipal. Participación ciudadana es una real forma de compartir el poder entre el alcalde, los secretarios de despacho y la población que participa del Presupuesto Participativo.

Es muy común que la coordinación del Presupuesto Participativo sea delegada a un equipo dentro del gobierno o a estructuras específicas creadas para esto, como las coordinaciones o secretarías especiales de participación. Esto es importante para que un grupo sea responsable de planear la experiencia. En general, este grupo está ligado directamente al gabinete del alcalde o a su secretaría de planeación. Lo relevante es que este equipo tenga poder de hecho, y que cuenta con el apoyo de las demás secretarías. Las secretarías que más tienen que ver con Presupuesto Participativo son las de obras, planeación y finanzas. El mayor desafío es que el conjunto de gobierno participe, puesto que hay muchos intereses involucrados en una gestión.

- **Mecanismo de integración del aparato administrativo**

Es muy difícil, especialmente para los gobiernos electos por primera vez, afrontar la llamada máquina administrativa. Los mecanismos burocráticos no siempre facilitan la agilidad en la ejecución de servicios y obras y muy frecuentemente se encuentran envueltos en mecanismos de corrupción.

Una de las mayores dificultades de los Presupuestos Participativos es llevar a cabo las obras decididas en las asambleas. La mitad de los municipios que realizaron experiencias de Presupuesto Participativo señalaron, como uno de los principales problemas, la cantidad de obras decididas y no realizadas y las dificultades con el aparato administrativo. Incluso existiendo recursos, muchas veces las obras se quedan solamente en el papel.

Una tercera parte de las experiencias señaló que el Presupuesto Participativo consiguió provocar cambios en la rutina administrativa. El gran desafío, en este caso, es ampliar cada vez más el número de experiencias que generen cambios en la forma de administrar los servicios y las obras públicas.

- **La financiación de la ciudad: recaudo y distribución de recursos**

El monto de los recursos disponibles para la discusión del Presupuesto Participativo es un punto fundamental para una experiencia consistente. En la investigación

realizada por el Foro Nacional de Participación Popular, se verificó que el monto debatido aun se restringe a una pequeña parte de los recursos que los municipios colocan para las inversiones que rara vez llega al 10% del presupuesto municipal. Ninguna experiencia de Presupuesto Participativo debate, a profundidad, los llamados recursos de funcionamiento o aquellos comprometidos. Tampoco no se hacen debates decisivos sobre los impuestos de tasas municipales.

Es necesario mejorar las prácticas del Presupuesto Participativo para lograr la discusión y la deliberación sobre la totalidad del presupuesto público. No es recomendable situarse frente al dilema que se pone entre muchas demandas y pocos recursos. Se hace necesario también revisar las políticas de tributación y financiamiento de las ciudades buscando la redistribución de la riqueza producida.

- **La planeación de ciudad y la articulación entre las políticas municipales.**

En las 103 experiencias de Presupuesto Participativo analizadas en esta investigación, el principal dilema encontrado fue la escasez de los recursos para inversiones, lo que aumenta las polarizaciones entre las demandas de la población. Por un lado son presentadas reivindicaciones por infraestructura, en detrimento muchas veces de otras inversiones en políticas sociales, de recreación y de cultura. Por otro lado, existe la contradicción entre las demandas locales en detrimento de inversiones estratégicas para el conjunto de la ciudad. Existen también conflictos entre las deliberaciones de Presupuesto Participativo y los asuntos de más largo plazo o de mayor alcance, como el ordenamiento urbano o políticas definidas, por ejemplo, por el consejo municipal de salud y por los planes directores urbanos.

Estas tensiones indican intereses y puntos de vista diferentes y muestran que el Presupuesto Participativo también ha sido una experiencia que moviliza, especialmente intereses locales y urgentes, puesto que se trata de una planeación de corto plazo. El Presupuesto Participativo a pesar de ser uno de los más importantes instrumentos de gestión democrática, tiene el desafío de dialogar con otros instrumentos, que están insertos en procesos más amplios de gestión municipal. Articular el Presupuesto Participativo como un proceso de elaboración e implementación del plan director⁵ y con los demás consejos municipales es un desafío que puede llevar a procesos más coherentes de gestión participativa.

Otros pasos adoptados por las experiencias de Presupuesto Participativo

En el proceso de consolidación de Presupuesto Participativo, varios procedimientos también han sido experimentados en diversos municipios. Entre estos, algunos se destacan:

- **Caravanas ciudadanas**

⁵ N. de T.: el plan director de las ciudades brasileras corresponde para el caso colombiano a los planes de desarrollo municipal.

La visita de los delegados o de los consejeros a los barrios de la ciudad, para conocer las prioridades escogidas por las diversas regiones en las asambleas temáticas, también ha sido una de las formas importantes para mejorar la calidad de la participación en el Presupuesto Participativo. Entre las 103 experiencias encuestadas, casi la mitad afirmó que organiza estas visitas con el objetivo principal de contribuir para que las prioridades sean mejor definidas. En algunos municipios, esta acción pretende confirmar las definiciones tomadas por los delegados, consejeros o por el congreso.

Muchas de estas “visitas a las prioridades” son llamadas las “caravanas de ciudadanía”, “caravanas de prioridades” o paseos de ciudadanía”. Los participantes son delegados, consejeros, representantes de las secretarías o habitantes. Colectivamente, en un autobús, visitan las comunidades y la obra que está siendo escogida para ser integrada al plano de la inversión aprobado por el Presupuesto Participativo.

Los participantes de esas “caravanas” o “recorridos” relatan la importancia de conocer las varias regiones de la ciudad y poder sentir cada una de las carencias presentadas. Este conocimiento permite comparar la urgencia y la relevancia de cada obra o servicio propuesto, lo que posibilita el debate y la decisión sobre cuáles de ellas serán escogidas. Las visitas permiten también concretar la visión o el conocimiento de la ciudad como un todo, haciendo que los delegados o los consejeros se sientan más capacitados y seguros para la definición y jerarquización que será establecida por el consejo de Presupuesto Participativo.

- **Foros regionales de delegados⁶**

En los municipios con población más numerosa sobresale la importancia de los foros de delegados como una instancia más amplia y más cercana a la población. La realización de reuniones de delegados de las zonas es periódica en algunos casos y se constituyen varios foros regionales de delegados que se reúnen con alguna regularidad.

Los foros, en general, asumen tareas de indicar y deliberar sobre las prioridades de las zonas, de elegir los consejeros y de devolver a la población las decisiones y demás informaciones obtenidas a partir de los consejeros. De esta forma, ellos pueden adquirir un papel importante en el acompañamiento a la realización de las obras, servicios y programas realizados por el poder público.

- **Conferencias y congresos.**

Congresos y conferencias de ciudad pueden ser muy interesantes como forma de conocer el conjunto de los problemas y articular el Presupuesto Participativo con otros debates y foros específicos. Esos congresos pueden incluir delegados, consejeros, organizaciones populares y cívicas, concejales y representantes del gobierno. Cerca de una tercera parte de las experiencias de Presupuesto Participativo realizan congresos para debatir y decidir sobre el Presupuesto Participativo y otros asuntos de interés de la ciudad.

⁶ N de T: se refiere a foros zonales, comunales o barriales.

- **Articulación de los instrumentos de gestión y participación de ciudad**

En el periodo estudiado (1997-2000) aunque era pequeña la relación del Presupuesto Participativo con los espacios más amplios de planeación de la ciudad, algunos casos citaron la articulación con los consejos gestores de políticas municipales de salud y educación, con los foros de derechos de la infancia y de juventud y los debates sobre los planos directores urbanos. Muchos consejos – como los de salud, asistencia social, niñez y adolescencia - tienen atribuciones legales de decisión y fiscalización sobre los recursos financieros de los fondos municipales, lo que se vuelve indispensable para el diálogo con los procesos de Presupuesto Participativo.

Los consejos gestores pueden vincular al Presupuesto Participativo la participación de segmentos de la sociedad y del gobierno que piensan las políticas de una forma más integral, evitando la deliberación y la realización de obras puntuales y desarticuladas de una planeación global. Algunos municipios también iniciaron experiencias de planeación participativa de las intervenciones estructurales de ciudad y de las grandes líneas de desarrollo local y regional pensadas en el largo plazo. Más recientemente, también se han multiplicado estas iniciativas de articulación y se vuelve cada vez más importante la creación de espacios que piensan la ciudad como un todo.

- **Acciones formativas**

El ciclo de la participación del Presupuesto Participativo son desarrolladas diversas acciones formativas que posibilitan la socialización de conocimientos y experiencias. Ellas cualifican la participación de los representantes de la sociedad (delegados y consejeros) y de los funcionarios de las alcaldías que intervienen en el proceso.

De modo más amplio, las administraciones han invertido recursos en la producción de materiales pedagógicos de amplia difusión (cartillas, folletos, carpeta, etc), en la utilización de recursos de exposición que facilitan una apropiación de la información por los participantes (videos, data shows y otros recursos de visualización), además de buscar otros lenguajes de mayor sensibilización en el trabajo de movilización social (video al aire libre, teatro, música, poesía, etc.).

Las acciones formativas más sistemáticas - dirigidas, en especial, a los consejeros y delegados representantes de la sociedad y también a los funcionarios de la alcaldía– se desarrollan a lo largo de varias etapas del ciclo de participación. Son utilizados, sobre todo, seminarios, eventos de intercambio de experiencias con otros municipios y cursos de capacitación. Los cursos de capacitación se desarrollan en varias etapas del proceso (antes, durante y después de la selección de los representantes, en la preparación de la etapa de negociación, para el periodo de monitoreo y acompañamiento de la ejecución presupuestaria).

Este conjunto de acciones formativas tiene como protagonistas principales a las alcaldías, seguida de acciones desarrolladas por ONGs. En algunos casos, son realizadas en concertación entre ambos. Se puede decir que todo ciclo de participación de Presupuesto Participativo se convierte en un proceso educativo para

los actores sociales que participan de él. Es importante recordar que la planeación, la intensidad y la diversidad de acciones formativas que acompañan tal proceso son indispensables para asegurar mayor calidad de la participación - tanto de los representantes de la sociedad civil como del gobierno - y posibilitar mayor contenido democrático en la práctica de presupuesto participativo.

Conclusión

La investigación realizada por el Foro Nacional de Participación Popular demostró que la práctica del Presupuesto Participativo en diversos municipios del Brasil, tiene varios elementos en común. Esto permite sistematizar lo que ha sido llamado en este documento el ciclo de participación de Presupuesto Participativo. La diversidad de formatos y de metodologías implementadas son una fuente de riqueza para el avance general de la experiencia de Presupuesto Participativo siempre y cuando esté asegurada por una voluntad política verdadera y efectiva de parte del gobierno y de los actores de la sociedad civil. Esta voluntad política posibilita superar los desafíos de su implementación, ampliar el alcance de la participación de los ciudadanos en la deliberación sobre el conjunto del presupuesto y fortalecer los procesos de transparencia y control social sobre las etapas y mecanismos que constituyen el ciclo de presupuesto público.

El Presupuesto Participativo es hoy reconocido nacional e internacionalmente como una de las más importantes innovaciones en términos de la democratización de la gestión pública. Articulado con otros canales de participación ciudadana en las políticas públicas, contribuye para la radicalización de la democracia y para la construcción de una ciudadanía activa. El foro nacional de participación popular viene consolidándose en un espacio de reflexión y elaboración de estas prácticas, con la finalidad de contribuir a su desarrollo a través del intercambio de experiencias, de su sistematización, de las actividades de investigación, seminarios y debates. La democratización de la gestión pública es una condición necesaria para la mejoría de la calidad de vida de todos los ciudadanos y para impulsar nuestra gran tarea de democratizar la democracia. Este documento es una contribución en esta dirección.