



MANUAL OPERATIVO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS (PP)

**Preparado por:
Juan Salinas Fernández
José Antonio Abalos
2006**

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**





PRESENTACIÓN

El presente manual es un texto simplificado acerca de los primeros pasos para poner en marcha un programa de Presupuesto Participativo. Los pasos, extraídos de experiencias concretas y consolidadas en nuestro país, buscan motivar y aclarar dudas básicas a quienes se interesen en “acercar la democracia a la gente” y, en lo posible, dejar relativamente claro que con voluntad y dedicación es posible llevarlo a la práctica sin resignarse a la consabida, y real por cierto, escasez de recursos públicos. Las experiencias chilenas e internacionales indican que: el problema no es tanto de recursos, sino de la decisión de introducir nuevas formas y estilos de trabajar lo que existe. Ahí radica el desafío.

Actualmente en Chile se está acumulando experiencia diversa en la forma cómo implementar un programa de Presupuesto Participativo. Cada actor, institución o municipio desarrolla su propio esquema de trabajo adecuado a sus particularidades. Chile es rico y diverso, así lo son también las experiencias de Presupuesto Participativo.

Este manual operativo, dada su naturaleza y objetivos, es sólo una guía orientadora que busca introducir a la ciudadanía en el conocimiento e implementación de este potente instrumento de Participación Social y Planificación. Cada municipio y comunidad local interesada debe armar su menú de acuerdo a los ingredientes disponibles.

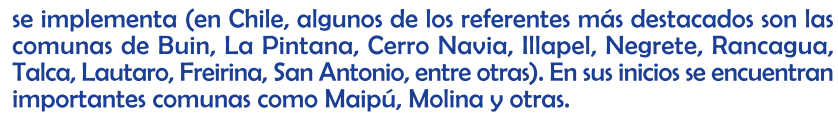
El trabajo que tienen en sus manos es resultado de un trabajo y esfuerzo conjunto entre la **División de Organizaciones Sociales –DOS–**, la **Fundación Friedrich Ebert**, la **Fundación para la Superación de la Pobreza** y el **Foro Chileno de Presupuesto Participativo**.

¿Qué es un Programa de Presupuesto Participativo?

El Presupuesto Participativo es una forma de hacer gestión municipal con y para la comunidad a través de la cual los vecinos **diagnostican, priorizan, deliberan, ejecutan y controlan** una parte significativa de los recursos municipales. No existen otros programas sociales en Chile que recorran dicho ciclo. A lo más, la participación se acaba en el intercambio de opiniones o consultas no vinculantes.

Los programas de Presupuesto Participativo constituyen un ciclo ordenado y metódico de trabajo cuyos productos finales se expresan en la ejecución de proyectos concretos de desarrollo y beneficio comunitario. Es un proceso normado, serio y transparente. Esa es una de sus características, que le ha permitido el reconocimiento de organismos internacionales de desarrollo y, lo más importante, la aceptación y adhesión ciudadana en las partes donde





- ▣ Voluntad, liderazgo y coherencia de la(s) autoridad(es) respectiva(s),
- ▣ Equipos de trabajo comprometidos con el desarrollo social y democrático,
- ▣ Disponibilidad de recursos materiales (no se refiere a nuevos recursos sino los ya disponibles en la estructura administrativa y presupuestaria municipal).

```

graph TD
    1[1. Decisión política y traducción técnica del programa] --> 2[2. Preparación metodológica]
    2 --> 3[3. Difusión del programa]
    3 --> 4[4. Trabajo en terreno]
    4 --> 5[5. Ejecución y acompañamiento de proyectos]
    5 --> 6[6. Control social y retroalimentación]
    6 --> 7[7. Evaluación participativa del ciclo PP]
    7 --> 1
  
```

El diagrama ilustra el ciclo de planificación participativa (PP) a través de siete etapas principales, conectadas por flechas que indican un flujo continuo y cíclico:

- 1. Decisión política y traducción técnica del programa**
- 2. Preparación metodológica**
- 3. Difusión del programa**
- 4. Trabajo en terreno**
 - 4.1 Instalación de la asamblea constitutiva o inicial
 - 4.2 Asambleas de trabajo
 - 4.3 Elaboración de los proyectos
 - 4.4 Votación o elección de proyectos
- 5. Ejecución y acompañamiento de proyectos**
- 6. Control social y retroalimentación**
- 7. Evaluación participativa del ciclo PP**



LA PUESTA EN MARCHA...

En la realización de los Presupuestos Participativos se han podido identificar algunos pasos fundamentales y mínimos. Ellos tienen un desarrollo no lineal, es decir, para efectos metodológicos y explicativos los separaremos, pero en la práctica algunos se superponen o tienen una evolución paralela. A juicio del Foro, los **“hitos”** de mayor relevancia son los que siguen:

1. DECISIÓN POLÍTICA Y TRADUCCIÓN TÉCNICA

Una vez que la autoridad política toma la decisión de ejecutar el Programa (por propia iniciativa o a solicitud de la comunidad organizada), tal decisión debe quedar reflejada en el Presupuesto Municipal que se trabaja en Octubre de cada año. Es decir, allí se establece un monto preciso de recursos para la decisión ciudadana.

Atención

- ☐ Es importante estipular y presupuestar algún tipo de recurso para la administración del programa. Es decir, los costos de elaborar instructivos, difusión, organización de reuniones, traslado de funcionarios, procesos de votación, entre otros. La mayoría de los municipios opta por crear, para estos fines, un Programa Social en la Dirección de Desarrollo Comunitario.
- ☐ El monto de recursos o presupuesto para la decisión vecinal habitualmente queda incorporado, para el caso de municipios, en la glosa presupuestaria “Inversión real” o “Inversión en la comunidad”.
- ☐ La comunidad organizada también puede, como ha ocurrido en el caso de Illapel, instalar programas en la agenda municipal. Existen algunos instrumentos legales como la **“audiencia pública”** donde se pueden plantear líneas de trabajo a las autoridades locales, proceso denominado de “abajo – arriba” (Leibeck, M., Presupuestos Participativos en América del Sur y Europa).





2. PREPARACIÓN METODOLÓGICA

En esta fase se debe diseñar la forma, el cómo y el cuándo de la intervención. Los recursos que se requerirán para cada etapa y su distribución espacial. También podemos incluir en este punto el delicado proceso de conformar los equipos de trabajo municipales que se harán cargo de cada sector, territorio o distrito.

Lo primero es tener claridad acerca del total de los recursos disponibles para el programa. Luego, es preciso definir cómo se distribuirán los recursos en el territorio (distritos, sectores o barrios). Este proceso es particularmente dificultoso ya que cuesta mucho encontrar la fórmula adecuada con ecuanimidad. Se puede trabajar en base a criterios demográficos, de ruralidad, de población pobre, etc.

Lo importante en esta fase del proceso está determinado por la claridad de los criterios y opciones de distribución. Resuelto lo anterior, se debe organizar reuniones con la comunidad para presentar el programa y explicar cómo se determinó la cantidad de recursos por distrito. La metodología y explicación debe ser creíble y de fácil comprensión para los vecinos, sólo ello garantiza adhesión al programa desde un inicio y evita suspicacias de cualquier orden.

Ejemplo

La opción en una comuna urbano/rural fue la siguiente: La comuna fue disgregada territorialmente de acuerdo a criterios y distritos censales (delimitaciones usadas en el último censo de población realizado el año 2002), de forma tal que se conformaron 10 distritos o territorios a intervenir.

Una vez precisados los distritos, se establecieron criterios demográficos para sacar un “volumen de recursos por habitante”. Considerando que los sectores rurales tienen una baja densidad poblacional y que en dichas zonas se concentran “bolsones de pobreza y marginalidad” poco impactadas por las políticas sociales de las últimas décadas, se estableció criterios de discriminación positiva, mejorando así la inversión por habitante del programa y haciendo más atractiva la participación para los vecinos.





3.-DIFUSIÓN DEL PROGRAMA

Esta fase consiste en diseñar y planificar un programa-soporte para difundir la política social de los PP, tanto en su tratamiento local como hacia “afuera”. Considera la elaboración de material gráfico, audiovisual y el tratamiento de “medios” con lineamientos claros y una unidad gráfica que ayude a retener y asociar el mensaje.

Con una buena estrategia, unos buenos medios y herramientas de comunicación, se tiene “la mitad del trabajo hecho”.

La integralidad del programa permite vincularlo con los programas sociales clásicos (por ejemplo, pavimentos participativos u otros), por cuanto es perfectamente compatible con aquellos. Esta situación permite “echar mano” a recursos complementarios que apoyen los PP.

Para comunicar y difundir existen múltiples soportes y herramientas: Jingles, logotipos, isotipos, dípticos, pendones, lienzos, videos y hasta “disfraces”. Estos últimos han dado muy buenos resultados y ya gozan de mucha popularidad, como el “yo opino” de Buin y “urnito” de San Joaquín.





4. TRABAJO EN TERRENO

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

El trabajo en terreno, con la comunidad, considera fases o subetapas elementales a desarrollar, que generalizando podemos resumir así:

Atención

Es una buena y necesaria estrategia, durante la conformación de los equipos de trabajo y antes de salir a terreno, dedicar un par de jornadas a la autoformación y capacitación. Por tratarse de equipos multidisciplinarios, que pueden incluir también a dirigentes de cada localidad, algunas personas desconocen métodos para enfrentar una asamblea o reunión, por ello se sugiere que tal proceso incorpore: conocimiento y análisis del diseño inicial del programa, técnicas básicas de animación, dinámicas de grupo, sistemas de registro de información, entre otras cosas.

4.1. INSTALACIÓN DE LA ASAMBLEA CONSTITUTIVA O INICIAL

Luego de la difusión, la primera tarea a desarrollar en terreno, consiste en constituir las asambleas territoriales, barriales o distritales para iniciar el trabajo que conllevan los PP. Algunos le llaman a esta etapa Asamblea Constitutiva o de inicio. Sumeta es explicar con más detalle en qué consiste el programa, cómo funciona, dar a conocer el reglamento y estructurar un “esqueleto base” para el trabajo en el sector, así como otros elementos prácticos.

¡¡¡Super necesario!!

Estas asambleas, con apoyo técnico y/o municipal, deben darse su propia organización y elegir representantes para que intervengan en otras instancias del proceso PP. Es importante elegir representantes o delegados, pues no siempre será posible que participe toda la comunidad en las diferentes etapas.

Los representantes de las asambleas pasan a conformar lo que se denomina “Concejos de PP” o “Mesas locales distritales”.



4.2. ASAMBLEAS DE TRABAJO

Con la asamblea inicial queda constituido “el programa de PP” en el barrio, distrito, localidad o territorio, y en ella se cronograma y planifican las siguientes asambleas de trabajo, cuya labor será:

- ☐ Diagnosticar la realidad de cada distrito,
- ☐ Proponer ideas y perfiles de proyectos,
- ☐ Chequear que perfiles de proyectos se puedan realizar (factibilizar)
- ☐ Diseñar y priorizar los proyectos de inversión

Es importante tomar en cuenta

- ☐ La cantidad o número de estas asambleas es variable dependiendo de la complejidad de las problemáticas y las características de los grupos y organizaciones participantes. En todo caso, la experiencia muestra que resulta difícil llegar a la elaboración de los proyectos definitivos en menos de tres asambleas de este tipo.
- ☐ En algunos casos, los vecinos de cada territorio puede acordar hacer una asamblea tipo “lluvia de ideas” sobre proyectos para que los asistentes puedan opinar sobre ellos y ver el grado de relevancia que se les asigna.

4.3. ELABORACIÓN DE PROYECTOS

Aquí se pueden identificar algunas etapas:

- ☐ El Municipio (o quien apoye financieramente) informa a los vecinos de cada territorio el volumen total de recursos de que dispone y los presupuestos máximos para cada proyecto. Esto último en la idea de que cada territorio elija dos o más proyectos de acuerdo a los recursos disponibles.
- ☐ También se informa de las características con que debe ser presentado cada proyecto. En algunos casos, se puede establecer que sólo concursen proyectos vinculados a algunos temas (en los que se perciba mayor déficit, como áreas verdes, deportes, seguridad) o bien, que no hay limitaciones temáticas.
- ☐ Se entrega, comúnmente, un formulario o ficha que debe ser llenado por las personas u organizaciones que deseen presentar formalmente un proyecto.
- ☐ Una vez que cada grupo u organización de la comunidad tiene claro el proyecto que postulará, se deben organizar reuniones de trabajo para asegurarse de que los proyectos estén técnicamente bien formulados. Por ejemplo, que haya una adecuada estimación de los costos totales, cómo se cubrirán los costos de mantenimiento, cuantificar lo que podría ser el





aporte de la propia comunidad etc. Cuando están definidos los proyectos y cuentan con todas las factibilidades necesarias, se diseña el voto o listado de proyectos a seleccionar.

El Reglamento

Es preciso contar con un Reglamento que ordene, guíe y transparente el proceso. En él se establecen “las reglas del juego” que guiarán las acciones de las organizaciones involucradas en el ciclo PP.

4.4. VOTACIÓN DE PROYECTOS

Existen diferentes formas de seleccionar o deliberar qué proyectos serán finalmente ejecutados. Cada una con sus limitaciones y ventajas. Las más conocidas son a través del voto universal, en una elección con todas las rigurosidades y solemnidades conocidas (En Chile, Buin, San Antonio, Talca y Rancagua usan este sistema).

La otra fórmula es a través de los representantes (electos en las asambleas) o consejeros del PP. Estos representantes consensuan y deliberan qué proyectos se harán realidad. Así ocurre en casi todas las comunas brasileñas que desarrollan PP como Porto Alegre, Belo Horizonte, Santa María, Recife, algunas Europeas como Albacete en España, Grotennmare y Udine en Italia, Saint Denis y Bobigny en Francia. En Chile, comunas como San Joaquín y Cerro Navia optan por este sistema de deliberación.





5. EJECUCIÓN Y ACOMPAÑAMIENTO DE PROYECTOS

Hecho el escrutinio para el caso de la elección popular, o realizada la deliberación de los consejeros, se da paso a una nueva fase del proceso: la materialización de los proyectos.

También aquí las experiencias chilenas difieren en la forma como se lleva a cabo esta fase de concreciones.

La ejecución de los proyectos, en casi todos los casos chilenos, es competencia del municipio o institución promotora del programa.

Sólo en Buin son los propios ciudadanos quienes ejecutan los proyectos derivados del ciclo PP. ¿Cómo se logra implementar esa fórmula? A través de un mecanismo de traslado de platas de una cuenta a otra. En jerga municipal dicho proceso habitual se conoce como “modificación presupuestaria”. Los recursos del programa, inicialmente alojados en el ítem de inversión real, son traspasados al ítem de subvenciones. De esa manera se transfieren a las organizaciones participantes, quienes deben cumplir con todas las exigencias legales correspondientes y rendir cuenta documentada sobre el uso de los recursos municipales. A través de un acompañamiento, el Municipio monitorea la ejecución del proyecto.

6. CONTROL SOCIAL Y RETROALIMENTACIÓN DEL PROGRAMA

Una vez realizada la votación popular de proyectos o la deliberación de los delegados/consejeros, la comunidad asume el control o fiscalización de la ejecución de los mismos. Se organiza y planifica la forma, el cómo y cuándo se ejecutarán las iniciativas. Se constituyen comisiones de control que, acompañados por técnicos municipales, deben velar por el cumplimiento de los aspectos técnicos, legales y jurídicos que implica la materialización de los proyectos.

Este ejercicio sencillo reviste una gran importancia, ya que la institucionalidad invierte los papeles y es la propia comunidad quien lleva adelante o fiscaliza el desarrollo del proyecto y debe “rendir cuentas”, no sólo a quién le transfirieron los recursos (municipio), sino que a sus genuinos mandantes; el pueblo que votó el proyecto.

Aún cuando no siempre se establece de manera formal, es frecuente que sean las propias organizaciones que presentaron el proyecto ganador, las que asuman su cuidado y gestión posterior. Es decir, lo sienten como algo propio, que ellos diseñaron, participaron en su construcción y, por lo tanto, les interesa cuidarlo y preservarlo. Así ocurre con la iluminación de pasajes, construcción o recuperación de áreas verdes, centros comunitarios o instalaciones deportivas.





Se convoca a la mayor cantidad de participantes, institucionales y de la comunidad, (que hayan o no presentado proyectos) a analizar el ciclo PP correspondiente.

Metodológicamente es útil y práctico trabajar en pequeños grupos de análisis y discusión de temas cuyos resultados son luego presentados en plenaria. Sancionadas las conclusiones se hace necesaria la elaboración de un documento que sirva de base en la readecuación del programa para el siguiente año y hacer las modificaciones reglamentarias necesarias para mejorar la calidad y cantidad de la Participación Social a través de esta herramienta. En el caso de Talca y Buin, a partir de una propuesta de la municipalidad, son las propias organizaciones las que elaboraron y han reformulado, luego de analizar cada experiencia, el reglamento del Presupuesto Participativo.



Web	Comuna, país
www.presupuestoparticipativo.cl	Chile
www.pgualc.org	Programa gestión Urbana A. Latino
www.fes.cl	Fund. F. Ebert, Chile
www.buin.cl	Municipio Buin, Chile
www.alvorada.rs.gov.br	Prefectura Alvorada, Brasil
www.campinas.sp.gov.br	Prefectura Belo Horizonte, Brasil
www.ville-saint-denis.fr	Municipio Saint Denis, Francia
www.rheinstetten.de	Municipio Rheinstetten, Alemania
www.cotacachi.gov.ec	Municipio Cotacachi, Ecuador
www.rosario.gov.ar	Municipio Rosario, Argentina
www.munives.gob.pe	Municipio Villa El Salvador, Perú
www.recife.pe.gov.br	Prefectura de Recife, Brasil
www.santoandre.sp.gov.br	Prefectura de Santo André, Brasil
www.cuenca.gov.ec	Municipio de Cuenca, Ecuador
www.ville-bobigny.fr	Municipio de Bobigny, Francia



Referencias en los Municipios

Municipio	Alcalde	Encargado	Fono	E mail
Buín	Angel Bozán R.	Juan Salinas F.	(02) 8218470	dideco@buin.cl
		Claudia Guevara	(02) 8218403	
La Pintana	Jaime Pavéz M.	Diego Iglesias	(09) 92248604	digleca@yahoo.es
Illapel	Luis Lemus	Amara Gálvez	(53) 522064	amara.galvez@municipalidadillapel.cl
Talca	Patricio Herrera B.	Patricio Uribe I.	09/2795957	puribe@talca.cl
Lautaro	Renato Hauri	Luis Alvial F.	09/1788864	proyectoluis@gmail.com
Freirina	Leonel Cepeda	William Marín	08/3866795	williamarin@hotmail.com
San Antonio	Omar Vera Costa	Cecilia Álvarez	09/8245077	calvarez@sanantonio.cl
Negrete	Edwin Von Jentsik	Claudia Díaz	(43) 402317	alcaldianegrete@terra.cl
Cerro Navia	Cristina Girardi	Carolina Codoceo	(02) 37666800	gabinete@imcerronavia.cl
San Joaquín	Sergio Echeverría	Carolina Guerra	(02) 8108409	alcalde@sanjoaquin.cl
Maipú	Alberto Undurraga	Graciela Arochas	(02)6776000	directora.dideco@maipu.cl

Instituciones de Apoyo en Chile

Institución

Contactos

Fundación Friedrich Ebert	Leda Bakovic – José A. Abalos
Foro Chileno de Presupuesto Participativo	Juan Salinas Fernández – Diego Iglesias
División de Organizaciones Sociales DOS	María Eugenia Fernández
Corporación “Libertades Ciudadanas”	Adolfo Castillo
Fundación para la Superación de la Pobreza,	César Pagliai – Javiera González
Subsecretaría de Desarrollo Regional, SUBDERE	Ignacia Fernández
Asociación Chilena de Municipalidades	Juan Carlos Hernández
Universidad de Los Lagos	Egon Montecinos
Vía Profesionales, Talca	Cristián Ureta
ONG Confluencia, Illapel	Agustín Vial
Programa Innovación y Ciudadanía	Gonzalo de la Maza
Servicio de Salud de Talcahuano	Dr. Jorge Ramos Vargas - Ingrid Fontalba
H. Diputado Ramón Farías Ponce	Oficina Parlamentaria
Unión Iberoamericana de Municipalistas –UIM-	Jaime Pavéz
Red URBAL 9, CEE	Angel Bozán

Manual Operativo para la Implementación de Presupuestos Participativos(PP)

Preparado por: Juan Salinas Fernández y José Antonio Abalos

Primera Edición Octubre 2006

Segunda Edición Enero 2007

Registro Propiedad Intelectual Inscripción N° 158682

I.S.B.N. 956-7630-178

Diseño Lucy Tobar V.

