

Éxitos, fracasos y tensiones en los Presupuestos Participativos

Marcelo E Caruso A.
Consultor en Presupuestos Participativos
Defensoría del Pueblo-Asdi

Abril 2004

Si bien las metodologías de presupuesto participativo que se recogen de la experiencia mundial y nacional son en lo estructural comunes y sólo se diferencian en su complejidad, son muchos los procesos que comienzan utilizando las mismas herramientas y luego no alcanzan su éxito. Si todos ellos tienen acceso a la misma información técnica básica, podemos suponer que la causa de estos fracasos se encuentra en una inapropiada lectura de la realidad a trabajar y en concepciones que, desde distintos ejes, muy probablemente llevan por el camino del fracaso.

Veamos entonces los que consideramos como posibles ejes que articulan o desarticulan las posibilidades de éxito, ya que aparecen como los que llevan a que las experiencias no alcancen los resultados esperados. Podríamos intentar resumirlos en los siguientes:

- 1) El grado de respeto por parte de las autoridades, las ONG y los líderes sociales y políticos, de la autonomía de las organizaciones sociales. Esto implica el rechazar como principio la imposición y la suplantación de sus funciones, y la respetuosa potenciación de su tejido social, de su politización, y el apoyo en la toma de conciencia de la importancia de participar en la decisión de las políticas públicas.

2) Una adecuada aplicación del principio de universalidad que levanta Porto Alegre, es decir: “todo ciudadano participa con igual derecho”, el cual debe combinar y contener las peculiaridades de los saberes colectivos preexistentes y estimular su participación.

3) La visión política, compromiso y convencimiento por parte de las autoridades políticas locales, en que tienen en sus manos una apuesta estratégica de la mayor trascendencia social, donde la categoría de “esfera pública no estatal” no puede ser privatizada o instrumentalizada, ya que esta marcando un principio guía en la construcción de una sociedad democrática avanzada

4) El adecuamiento de las metodologías teniendo en cuenta los niveles de participación organizada existente, su historia, su cultura política, la relación comunidad-territorio y comunidad-planeación.

5) Una legislación lo bastante flexible para favorecer los procesos y no colocarles trabas, junto con la capacidad de relacionar el proceso con la proyección de nuevas legislaciones y autoreglamentaciones. Casi todas las reglamentaciones que en Colombia se han intentado en el área de participación han tendido a recortar su proyección; el caso más patético es la reglamentación de los Consejos territoriales de Planeación, coartados desde su inicio en la autonomía de su composición y en la construcción de relaciones que los lleven hasta la capacidad de decidir.

6) La identificación del tiempo y el espacio adecuado para comenzarla. Esto nos lleva a pensar y resignificar el sentido del territorio en que habitamos y de la comunidad que conformamos, como ejes centrales de la continuidad y sostenibilidad de la propuesta.

7) Un equipo de funcionarios capacitados para desarrollar la propuesta, actuando en directa relación con el alcalde o gobernador y un presupuesto adecuado para su funcionamiento. La presencia del alcalde en los inicios del proceso es fundamental, ya que en los imaginarios ciudadanos está claro que él es quien en últimas decide qué se acepta o qué no se acepta.

8) Que el derecho a la participación individual y colectiva en el destino de las políticas públicas, llegue a considerarse como una posibilidad decisoria real de ir resolviendo los problemas y así transformar la realidad. Esto se va logrando en la construcción de confianzas, en el respeto a decisiones de la comunidad que, aun pudiendo ser equivocadas desde visiones técnicas y políticas, al ser aceptadas por las autoridades se convierten en la mejor forma de que se aprenda de los errores, como de confiar en quienes se los anunciaron.

9) Una profunda mirada previa de las tensiones más generales que cruzan estos procesos, junto con la identificación de las nuevas que puedan surgir, y una estrategia para el manejo de las mismas. Veamos las tensiones que hemos podido identificar en el curso de la implementación de la propuesta de los presupuestos participativos

Tensiones

Comencemos por las tensiones conceptuales que cruzan todos los momentos del proceso:

Democracia Representativa y participativa

Por mandato constitucional, la democracia representativa y participativa deben complementarse. Al comenzar a implementar el lado participativo surge de inmediato la pregunta de cómo se reparten los espacios de poder y cómo se articula la relación Estado-sociedad civil donde cada una de las partes expresan a las dos formas mencionadas de la democracia. El problema es que esta intención de democratizar la sociedad que nace con la Constitución del 91, es acompañada de una

mundialización de la economía y una desnacionalización de los Estados. Los espacios de poder se trasladan al exterior a través de organismos internacionales al mismo tiempo que se descentraliza el Estado, en particular el manejo de la deuda pública y el gasto social. De esta estructura se derivan las limitaciones de la democracia representativa, la crisis de los partidos y de la política, que tienen tan desprestigiados los espacios de las políticas públicas.

En este contexto la democracia participativa local encuentra que las grandes decisiones se toman más allá de los espacios a los cuales llega su capacidad de incidir y decidir. Los nuevos ordenamientos territoriales son funcionales a este traslado del poder a empresas transnacionales y organismo multilaterales, lo cual complica mucho el sentido de la democracia participativa. ¿Si los espacios de la democracia representativa han entregado a otras instancias exteriores parte de sus poderes de decisión, lo cual es articulado a través del presidencialismo, cuál es la apuesta posible para cambiar la correlación de fuerzas a la que se puede apostar por medio de la democracia representativa? ¿Cómo hacerlo cuando los resultados son cortoplacistas? ¿Cómo combatir la apatía y frustraciones que esto puede generar?

Para no caer en el determinismo económico de la globalización y la hegemonía del mercado, toca ubicarse en el marco de la política y en concreto de las políticas públicas. Hay que entenderlo cómo un problema vivencial, político, y por lo tanto como un derecho a ejercer en forma inseparable y más allá del contexto.

Fiscalismo e inversión social

Los permanentes planes de ajustes y reestructuraciones de pasivos a que se ven sometidos los municipios, por lo general por responsabilidades de administraciones anteriores o de la crisis recesiva del país, obligan a recortes de gasto que afectan la inversión social. Una primera tensión es la preocupación del gobernante que se pregunta “¿para qué participar si no hay qué repartir?”.

Aun en los casos más críticos abrir el presupuesto a un proceso participativo genera muchas ventajas a la propia administración:

- a) permite revisar las inversiones ya realizadas y sus irregularidades, lo que puede permitir recuperar desvíos por corrupción o renegociar deudas con los prestamistas que no controlaron su inversión.
- b) permite negociar con los entes territoriales que tienen inversiones en esos municipios y hacerlas participativas.
- c) permite negociar o renegociar los acuerdos de ley 550 con la legitimidad de un respaldo ciudadano generalizado y conciente.
- d) genera conciencia ciudadana sobre el estado de las finanzas del municipio y sobre la responsabilidad de sus administraciones pasadas.

Otra tensión que es común surge del querer utilizar la legitimidad del presupuesto participativo para aumentar el recaudo fiscal en aras de garantizar los servicios del pago de la deuda pública, en contraposición a la voluntad popular de aumentar el gasto social. Si el proceso de participación es democrático, será la comunidad la que tome la decisión sobre el destino de esos ingresos adicionales generados por la confiabilidad en la administración, ya que ella es la responsable de que se haya generado esa confianza en que el dinero no se malgasta o se roba, que es lo que lleva a no evadir las obligaciones fiscales estando en condiciones de pagarlas.

Lo privado y lo público

Encontramos dos esferas dentro de lo privado:

- a) la personal, familiar y comunitaria, importantes en tanto es desde ellas que se ha ido construyendo la identidad como persona, comunidad y ciudadano, pero que en la lógica de la competencia que impone la sociedad de mercado, busca inicialmente siempre priorizar

sus reivindicaciones o dificultades específicas o corporativas, por encima de las de los demás.

- b) la acción de empresas privadas que cumpliendo funciones públicas (basuras, servicios públicos, etc) presionan para que se prioricen sus intereses económicos, sus utilidades, por encima del interés de los usuarios y del Estado.

Superar las primeras obliga a pensar en clave de derechos colectivos y de políticas públicas, es decir para todos. El sólo defender lo que me rodea, casa, barrio, sector o municipio, no permite comprender la complejidad de los problemas, más aun en esta época de globalización de la sociedad mundial. La clave está en una fase inicial de formación, educación y visión global, la cual no puede ser presionada en sus ritmos y plazos por exigencias de los proyectos o productos a presentar por quienes acompañan esta formación.

En el segundo caso, la situación se complica cuando lo principal de lo público ha sido privatizado y existe un fuerte poder de incidencia sobre la gestión política local, lo que lleva a pensar en lógicas de costo-beneficio económico, dejando de lado la función del Estado en la garantía de los derechos fundamentales. Por eso el momento posterior a la formación debe ser el de la visión global del municipio o localidad y de su presupuesto, acompañado del ejercicio de la priorización sobre los temas, sectores y territorios donde debe ser invertido

Planeación estratégica y equidad

Es determinante la existencia de una planeación a largo Plazo, la cual sólo es resuelta en el mediano plazo por el Plan de Desarrollo, el cual no siempre cumple siquiera con esa condición. Si esta planeación no apunta a ver al municipio dentro del contexto de la región, del territorio y su papel dentro del mundo globalizado actual, lo más probable es que el presupuesto termine en un simple reparto de acuerdo a las presiones o acciones de los factores de poder, incluyendo a los mismo procesos participativos

Pero esta visión macro, “estratégica”, de la Planeación tiene el riesgo tecnocrático de olvidar las diferencias no sólo sociales, sino etno-culturales, a la hora de marcar los grandes derroteros. La equidad en la asignación de los recursos, entendiéndola como la asignación preferencial hacia las comunidades y áreas más pobres y retrasadas en sus necesidades básicas, es un elemento que deberá cruzar esas planeaciones de mediano y largo plazo, reconociendo diferencias y diversidades, y sólo la participación, en algunos casos preferencial, puede resolver estas tensiones sin que deriven en conflictos

Gobernabilidad y legitimidad

Si aceptamos que la gobernabilidad es la relación entre gobernantes y gobernados, podemos comprender que se hable de buena o mala gobernabilidad, se está calificando esa relación, lo que no implica que esté relacionada con la participación ciudadana. Para algunos gobernantes una buena gobernabilidad significa que no ha tenido problemas explícitos con la comunidad, a pesar de que ésta no participe de las decisiones y sólo por temor o desconocimiento de sus derechos, acepta la gestión de la autoridad.

Otra cosa es cuando hablamos de legitimidad, la cual debe ir de la mano de la gobernabilidad. Se puede ser gobernante legal, pero no necesariamente legítimo. La legitimidad de los gobernantes depende de la credibilidad y confianzas que ha construido con la comunidad. Esto no se puede confundir con el paternalismo al que a veces bien intencionadamente acuden los gobernantes, con el cual se adelantan a los procesos de construcción de identidad y autonomía de sus gobernados, resolviéndoles las cosas por arriba. Mas allá de lo justo de sus decisiones, un buen gobernante necesita de gobernados capaces de desarrollar su autonomía y su pensamiento crítico frente a sus necesidades más sentidas. Esta será la mejor garantía de fortalecimiento de la democracia y de su capacidad para defenderla frente a gobernantes autoritarios o que rechazan la participación ciudadana.

Una demanda social colectiva frente a las puertas de una alcaldía no necesariamente debe ser leída en negativo para la gobernabilidad. Puede ser negativa para la legitimidad del alcalde en tanto no sea capaz de escucharla y resolverla, pero tiene miradas enormemente positivas que normalmente se desprecian. La comunidad fue capaz de organizarse, debatir, comprender un problema y de acudir a su gobernante para que lo resuelva. Si el gobernante desde su sensibilidad lo asume e intenta resolverlo, ganará en legitimidad y mejorará la gobernabilidad. Si le teme a la expresión democrática de la población y al proceso de aprendizaje y toma de conciencia comunitaria, aumentará su ilegitimidad y en consecuencia empeorará su manejo en la gobernabilidad. Cuando más confíen los gobernantes y los gobernados mutuamente, estrategias como la de los presupuestos participativos por la vía de la construcción de consensos democráticos, conceptos como legitimidad y gobernabilidad marcharán de la mano.

Poder institucional, poder de los actores armados y empoderamiento social

La participación tiene la cualidad de sacar a la luz los conflictos y por lo tanto permite manejarlos y convivir con ellos sin necesidad de acudir a la violencia, hasta tanto sea posible resolverlos. Sin embargo para algunos gobernantes esta cualidad se convierte en temor. Y más aún cuando esto se conjuga con lo que se ha llamado empoderamiento social. Lo vinculan a pérdida de poder y a crisis de gobernabilidad, cuando en realidad, el que la sociedad civil avanza en construir y asuma su real poder, está colocando al Estado en lo que fue su razón de ser originaria: una estructura al servicio de la sociedad y no por encima y dominante de la sociedad.

Estamos frente a las tensiones y diferencias que surgen entre Estado y sociedad civil, las cuales se complican aún más cuando la ubicamos en medio de un conflicto armado. Todo empoderamiento civil que implique autonomía en el pensar y actuar, se torna sospechoso para los funcionarios políticos y los actores de la guerra. El empoderamiento social que permite la participación se construye como resistencia social y civil frente a quienes abusan del poder del Estado en su propio

beneficio, frente a quienes violentan la autonomía y programa de las comunidades, y a quienes desde visiones violencias iluminadas o vanguardistas, suplantando la capacidad de pensar y decidir de la población.

Si el simple acto de votar cada 4 años se encuentra restringido en buena parte de los municipios de nuestro país por acciones clientelistas o violentas, es de esperar que el complejo proceso de pensar y participar en la planeación y ejecución de los presupuestos participativos, tenga similares o mayores problemas. Y más grave es cuando algunas de las partes políticas o militares intenta utilizar el ejercicio de la participación para sus intereses particulares, lo que necesariamente aumenta los riesgos sobre los ciudadanos que han apostado a ese nuevo proceso que complementa y amplía la democracia.

Las pocas pero valiosas experiencias en curso nos muestran que cuando los procesos de participación en la elaboración y decisión sobre los presupuestos son impulsados desde intereses democráticos universales, crecen las confianzas entre estado y sociedad civil, y lo que es importante, muchas veces se ganan el respeto de los propios actores armados, ya que se está presentando una vía pacífica, legítima, decisoria, que ejerce control social frente a los gobiernos de turno y mostrando otra forma de asumir y resolver los conflictos.

Todo lo que hoy se acumule en este sentido, será un potencial a desarrollar cuando se alcance la solución política del conflicto, dentro de la cual estarán nuevas visiones participativas sobre las políticas públicas, apropiadas y entronizadas en el imaginario ciudadano y comunitario.

Veamos ahora las tensiones operativas que surgen de las anteriores:

Entre lo municipal y lo departamental

Las experiencias de presupuesto participativo han comenzado casi siempre desde los municipios para luego ascender a los niveles departamentales. Lo cual no niega la posibilidad de comenzar al revés y lograr influenciar con la concepción participativa en municipios renuentes a realizarla. Pero si es conflictivo comenzar a realizarla en un municipio, la complejidad de la experiencia departamental aumenta las posibles tensiones entre las dos instancias. Encontraremos gobernadores obligados por sus pactos de transparencia a realizar presupuestos participativos y sin tener una comprensión profunda de la trascendencia de la apuesta social-política, que pueden violentar las autonomías municipales o realizar unas simples consultas que no llenen la expectativa de la gente.

Otra posible situación es la sucedida en Pereyra, donde la gobernación asignaba una parte de su presupuesto a aquellas alcaldías que implantaran el Presupuesto Participativo. Cuando más recursos colocaba el municipio, más le asignaba la gobernación. Pero este simple indicador que cuantificaba la bolsa común, no garantizaba la real voluntad política de las autoridades comprometidas. Si bien es una experiencia muy reciente como evaluar sus acumulados, se puede constatar que no garantizó su continuidad y hoy en día es problemático su desarrollo. Debe quedarnos claro que lo que obliga desde arriba no asegura continuidades ni profundiza la verdadera participación.

Legislación vigente y reglas de juego construidas por la comunidad.

La experiencia de Porto Alegre rechaza la institucionalización normativa del proceso de Presupuesto Participativo. Las reglas de juego que normatizan su funcionamiento son hechas por la gente en asambleas, las cuales revisan anualmente al inicio de cada período, de acuerdo a lo que la experiencia les va indicando.

En Colombia el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, propone la realización de presupuestos participativos. En ese espíritu la Vicepresidencia de la República ha firmado Pactos de

Transparencias con los gobernadores y alcaldes de las ciudades capitales, en los que se incluyen la propuesta de los presupuestos participativos, con un carácter casi obligante. Frente a los permanentes ajustes fiscales que sufren los entes territoriales, la tendencia para ejecutarlos es recurrir a la financiación de la cooperación internacional, la cual por su experiencia global y desde distintas visiones, ha comprendido la importancia de impulsar estos procesos para afianzar la democracia en Colombia.

Esta situación coloca la ejecución de los procesos de presupuesto participativo, en una permanente tensión que encadena las tres partes del proceso. El gobierno nacional que busca reglamentarlas y acompañarlas de una metodología única, los alcaldes o gobernadores electos que sin comprender o compartir la propuesta se sienten obligados a desarrollarla, y la comunidad que aspirando a una mayor participación decisoria se encuentra con reglamentaciones y metodologías que no se adaptan a su realidad, o con funcionarios que las cumplen solamente para llenar un requisito

Así las cosas, la autonomía y libre decisión que deben acompañar toda decisión de participar en las políticas públicas, encuentra sus alas cortadas desde el inicio. La creatividad, la colaboración espontánea, la crítica constructiva, desaparecen gradualmente, para terminar enterrando desde la obligatoriedad, una muy buena propuesta.

La alternativa es que la comunidad en pleno ejercicio democrático de su autonomía y de sus criterios programáticos, sea la que va graduando y reglamentando los pasos del proceso. Esto es lo que permite una rápida revisión de los errores, algo muy común en procesos que por la diversidad de actores, temas y consecuencias sociales y políticas, se desarrollan en medio de una alta complejidad y sin experiencia anterior socialmente acumulada.

Programa de gobierno y Participación

Es común que se afirme por parte de las autoridades locales que: “a mí me eligieron para aplicar un programa de gobierno que construí con mi gente, por qué tengo que volver a discutirlo con toda la comunidad?” Aun aceptando que ese programa haya sido construido en forma participativa, quienes lo construyeron eran los simpatizantes y amigos del candidato electo. Suponiendo que quienes lo votaron estudiaron ese programa para tomar su decisión, queda sin embargo una franja mayoritaria, si incluimos los que se abstienen de votar pero no de actuar desde lo social. Si se quiere realizar un gobierno formativo e incluyente, el paso a dar es poner ese programa a debate con el conjunto de la comunidad sin distinciones.

El funcionario electo comienza así a ganar la confianza de toda la ciudadanía y puede desarrollar su programa, aterrizarlo, volverlo universal, sin las presiones que generan las campañas electorales. Comienza trasladando sus líneas generales al Plan de Desarrollo, las confronta con los CTP y los fortalece ampliando su composición su funcionamiento democrático de abajo hacia arriba, para pasar luego a aplicarlo concretamente en la elaboración participativa del presupuesto. Si la gente decide cambiar algún eje del programa, no se corre riesgo de revocatoria de mandato, ya que ha sido la voluntad popular la que realizó el cambio o ajuste correspondiente. Si no se funciona de esta manera o algo parecida, las distancias entre gobierno y comunidad se amplian, y sobre todo se reduce la apropiación por parte de las organizaciones sociales y ciudadanos de las concepciones y metodologías participativas.

Concejales, ediles y poder de decisión popular

El presidencialismo que rige nacionalmente, se traslada a los municipios con una legislación que sólo deja en manos de los concejales la aprobación del presupuesto. Siendo ésta la única potestad importante que poseen, se está desarrollando un imaginario en los concejales, donde el tener que compartir con la democracia participativa ese derecho de ejercer y negociar poder, aparece como un recorte de sus funciones y atribuciones.

Si bien es comprensible la situación hasta tanto se explica la filosofía del proceso, subyace en el fondo de la misma una fuerte tensión entre la instrumentalización clientelista de la ciudadanía y la profundización de la democracia por la vía participativa. Parte de los imaginarios políticos de la comunidad pasan por creer que el momento de aprobación del presupuesto implica negociaciones entre el alcalde y los concejales y que se presta para asignaciones de partidas que responden más a la necesidad de mantener o ampliar los feudos electorales que a las prioridades más sentidas de la población. La corrupción encuentra en este espacio decisorio un aliado importante y los concejales honestos y comprometidos con la comunidad reciben presiones de todos los lados y sectores.

Si queremos reducir ese fenómeno, pero sobre todo lograr que los ciudadanos se sientan sujetos con posibilidad de acceder al poder de decisión y no quedar a la espera de lo que “papá” Estado les de o decida, es trascendente que la elaboración y aprobación del presupuesto reciba positivamente la participación democrática y el seguimiento que sobre sus decisiones realice la población.

Comprometer desde el inicio del proceso a la mayor cantidad de concejales con las bondades de la propuesta, será entonces fundamental. Para que acompañen el proceso de elaboración del presupuesto por parte de la comunidad, lleven propuestas, faciliten la formación e información necesaria, y entiendan los procesos, reivindicaciones y sentimientos sociales que han dado origen al presupuesto, antes de que éste les llegue para su aprobación.

Pero también existe el riesgo, ya constatado, que con la creación de las instancias orgánicas de los presupuestos participativos, los procesos de elección de los representantes de la comunidad sean manipulados y se termine conformando una nueva capa de supuestos representantes de la comunidad, que sólo está motivada por intereses personales y clientelistas. Aparecen entonces, entre los concejales y ediles y la comunidad organizada, unos nuevos testaferros ahora si “participativos”, que desde la falsa participación mantienen los privilegios y la corrupción.

Tanto una como otra deformación llevan a la deslegitimación de la participación y a que se pierda una oportunidad histórica de recuperar y profundizar la democracia. Por eso concejales, ediles, como autoridades políticas con la voluntad y comprensión política de estas dinámicas, son fundamentales al actuar como articuladores entre una institucionalidad debilitada y la voluntad popular construida participativamente desde abajo. Así se supera el imaginario popular de que “todos son iguales”, y se relegitima su función política al servicio de la comunidad. Quienes acierten obtendrán legitimidad y en consecuencia mayores apoyos sociales y políticos.

Funcionario y comunidad

Hablamos del funcionario de carrera o por contrato, que es el que más directamente está en contacto con la comunidad, y si bien no tiene poder político, tiene el poder de la información sobre el funcionamiento real de las cosas en la administración. Desde este saber puede hacerse un aporte inestimable al proceso, pero también reducir su trascendencia.

Su paso por la administración le ha permitido ver mucha corrupción y demagogia y tiende a no creer, se limita a proveer información y servicios y en pocos casos es un agente que estimula los procesos participativos. En el fondo se cree depositario del poder del Estado y se coloca por encima del usuario o de la comunidad que lo consulta, cuando en realidad sus intereses y su vida extralaboral hacen parte de la comunidad.

Por eso se debe trabajar en la idea de crear una nueva disposición en el conjunto de los funcionarios, combinado con la selección de un equipo especializado, interesado en desarrollar este proceso en concreto. Contar con sus experiencias y lograr convencerla de la trascendencia del proceso iniciado, permite lograr que su sentido de lo público y sus creatividades contenidas por las lógicas burocráticas del Estado, se expresen y se sumen al proceso.

Este es uno de los aportes concretos que se realiza al cambio de las costumbres administrativo-políticas, que necesariamente cambia también la percepción que la población tiene sobre los funcionarios. Es común que no se comprendan sus limitaciones de tiempo o equipos para realizar sus actividades, que se desconozcan sus derechos laborales, al descanso y otros, y que cualquier dificultad proveniente de la estructura del aparato estatal se le atribuya al funcionario. El conocer el funcionamiento del presupuesto y de la administración, facilita la comprensión de la comunidad sobre sus dificultades, le permite sugerencias y alianzas con los funcionarios, y mejora la relación entre las dos partes.

Recomendaciones

1) No existe ni puede inventarse una metodología única aplicable en cualquier tiempo y espacio. Si bien deberá contar con talleres de capacitación para los funcionarios y la comunidad, las dinámicas no podrán ser nunca similares, porque no son similares los territorios ni las comunidades asentadas.

2) No existe una única forma de entrada, tanto en espacio como en tiempo, para comenzar a aplicar la experiencia. Por lo general ya existen espacios de participación, permanentes o temporales, que pueden resignificarse, aprovecharse y servir de inicio de la fase de difusión de la información. En casos como Bogotá, donde la existencia de Alcaldías locales y ediles diferencia el proceso, hay cambios en las mecánicas, pero no en el contenido de los momentos.

3) Es siempre conveniente comenzar por un ejercicio con la comunidad sobre la cartografía del municipio que permita comprender el territorio, sus recursos, sus obras de infraestructura y de servicios, y desde allí poder pasar a pensar quienes necesitan más determinadas inversiones.

4) Continuar el proceso con un estudio colectivo del Plan de Desarrollo, sus prioridades y vincular este paso a la priorización temática de los rubros de inversión del Presupuesto. En esta fase es fundamental el papel de las organizaciones sociales y étnicas preexistentes, ya que poseen conocimientos específicos sobre sus áreas y temas de acción, lo cual facilita el proceso de identificación de necesidades y su posterior priorización.

5) El paso de comenzar la selección de proyectos de acuerdo a las secciones territoriales acordadas o existentes, debe realizarse con la búsqueda de la mayor información, transparencia y participación posible de la comunidad. En esto va gran parte de la legitimidad y éxito del proceso

6) El acompañamiento a los debates en el Concejo debe ser activo y de permanente relación con los concejales o ediles.

7) El seguimiento, control y veeduría sobre las obras aprobadas, pasa a ser determinante y tendrá que realizarse paralelamente a la elaboración del nuevo presupuesto. En esto debe actuarse con grupos especializados de consejeros, pero manteniendo siempre el criterio de rotación y poder de revocatoria en manos de las asambleas comunitarias.