



**CAMPAÑA MUNDIAL SOBRE  
GOBERNANZA URBANA**



ONU-Hábitat

---

**Presupuestos Participativos:  
Marco Conceptual y Análisis de su  
Contribución a la Gobernanza Urbana y  
a los Objetivos de Desarrollo del Milenio**

**Documento Conceptual**

**Yves Cabannes  
Versión Final  
02.06.04**

## **(I) Créditos Institucionales**

Este documento es una contribución del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, UN-HABITAT, a la Campaña Global para la Gobernanza Urbana.

### *Supervisión*

Paul Taylor, Jefe de la Dependencia (Branch) Desarrollo Urbano UN-HABITAT  
Mohamed Halfani, Jefe, Sección de Gobernanza Urbana UN-HABITAT

### *Coordinación*

Jaime Vásconez, Coordinador del Programa de Gestión Urbana, PGU-ALC, UN- HABITAT  
Raf Tuts, Oficial de Asentamientos Humanos, UN-HABITAT

### *Autoría*

Yves Cabannes, Urbanista

### *Revisión del texto y comentarios*

Jaime Vásconez, Coordinador PGU – ALC  
Álvaro Muriel, Coordinador de Gestión del Conocimiento, IPES/PGU-ALC

### *Secretaría*

Lourdes Saavedra, Secretaria Regional PGU-ALC

## **(II) Agradecimientos y Reconocimientos**

- A la Dependencia (Branch) del Desarrollo Urbano de UN-HABITAT por haber posibilitado el presente trabajo. Se agradece en particular a Raf Tuts por sus aportes sustantivos y metodológicos
- Al equipo del Programa de Gestión Urbana en Quito
- A la ciudad de Porto Alegre, la cual apoyó la documentación de las Ciudades Ilustrativas en el contexto de la Red Urbal *Finanzas locales y Presupuesto Participativo*.

## **(III) Índice**

Presentación

Sección I. Diferenciar los Presupuestos Participativos

Sección II. Presupuestos Participativos y Gobernanza Urbana

Sección III. Relación entre los Presupuestos Participativos y los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Conclusiones y Perspectiva

#### **(IV) Presentación Institucional**

Uno de los ejes estratégicos de UN-HABITAT es apoyar a las ciudades en la adopción de una gestión y una gobernanza urbana socialmente integrada, inclusiva, accesible, transparente, participativa y capaz de rendir cuentas, con el fin de asegurar un desarrollo urbano sostenible. Como punto focal para las autoridades locales, UN-HABITAT anima a las ciudades para que apliquen buenas prácticas de gobernanza participativa a través de dos mecanismos complementarios: la Campaña Mundial por la Buena Gobernanza Urbana y el Programa de Gestión Urbana.

La Campaña Mundial por la Buena Gobernanza Urbana promueve una mejor aceptación y uso de los principios de la gobernanza urbana. A través de actividades de incidencia política y disseminación, colaborando y articulando con sus socios y miembros y también mediante el lanzamiento de campañas nacionales, las normas de la gobernanza urbana han tenido amplia acogida, aplicación y adaptación. Para transformar los principios de la gobernanza urbana en medidas prácticas, la Campaña ha elaborado una serie de herramientas y ha logrado iniciar actividades concretas dirigidas a fomentar cambios de política y fortalecer las capacidades organizacionales en más de 30 países.

El Programa de Gestión Urbana (PGU) representa un esfuerzo importante de UN-HABITAT y PNUD, junto a otras agencias de cooperación externa, para fortalecer la contribución de las ciudades y pueblos de los países en desarrollo al crecimiento económico, al desarrollo social y a la reducción de la pobreza. El Programa complementa las actividades de la Campaña, trabajando a través de 19 instituciones de anclaje y más de 40 instituciones locales y nacionales, con lo cual su intervención alcanza a 140 ciudades en 58 países. En los últimos 8 años, el PGU ha servido como un espacio en el que sus socios pueden emprender un trabajo relacionado con temas de gestión urbana emergentes.

En este marco, el Presupuesto Participativo ha surgido como un área innovadora dentro de la gestión urbana, con un potencial enorme para promover los principios de la buena gobernanza urbana. De hecho, el Presupuesto Participativo tiene varios beneficios potenciales, tanto para el gobierno local como para la sociedad civil; puede mejorar la transparencia del gasto municipal y estimular la participación de la ciudadanía para la toma de decisiones en cuanto a la disposición de los recursos locales; puede aumentar los ingresos de una ciudad y canalizar la inversión municipal hacia la infraestructura básica en barrios de escasos recursos; puede reforzar las redes sociales y ayudar a mediar las diferencias entre los líderes electos y los grupos de la sociedad civil.

#### **(V) Presentación del documento conceptual**

El presente documento es parte de una *Colección de Recursos sobre Presupuesto Participativo*, destinados a facilitar las transferencias inter-regionales. Dicha colección ‘abre sus puertas’ a partir de cuatro tipos de herramientas útiles para todas las personas interesadas en adoptar y adaptar el Presupuesto Participativo en un contexto particular. Estos cuatro componentes están estrechamente vinculados entre sí y se organizan de la siguiente manera: a) Una biblioteca digital, b) un conjunto de instrumentos técnicos y legales, c) una serie de fichas de experiencias de 14 ciudades ilustrativas<sup>1</sup> y d) un directorio de personas-recurso y de sitios *web* especializados [ver recuadro explicativo]. Estas informaciones están disponibles en el sitio web <[www.pgualc.org](http://www.pgualc.org)>.

---

<sup>1</sup> 7 ciudades brasileñas (Porto Alegre, Belo Horizonte, Santo André, Campinas, Alvorada, Caxias do Sul, Icapuí), 5 del resto de América Latina (Montevideo, Villa El Salvador, Cuenca, Cotacachi, Ilo) y 2 europeas (Córdoba y Saint Denis).

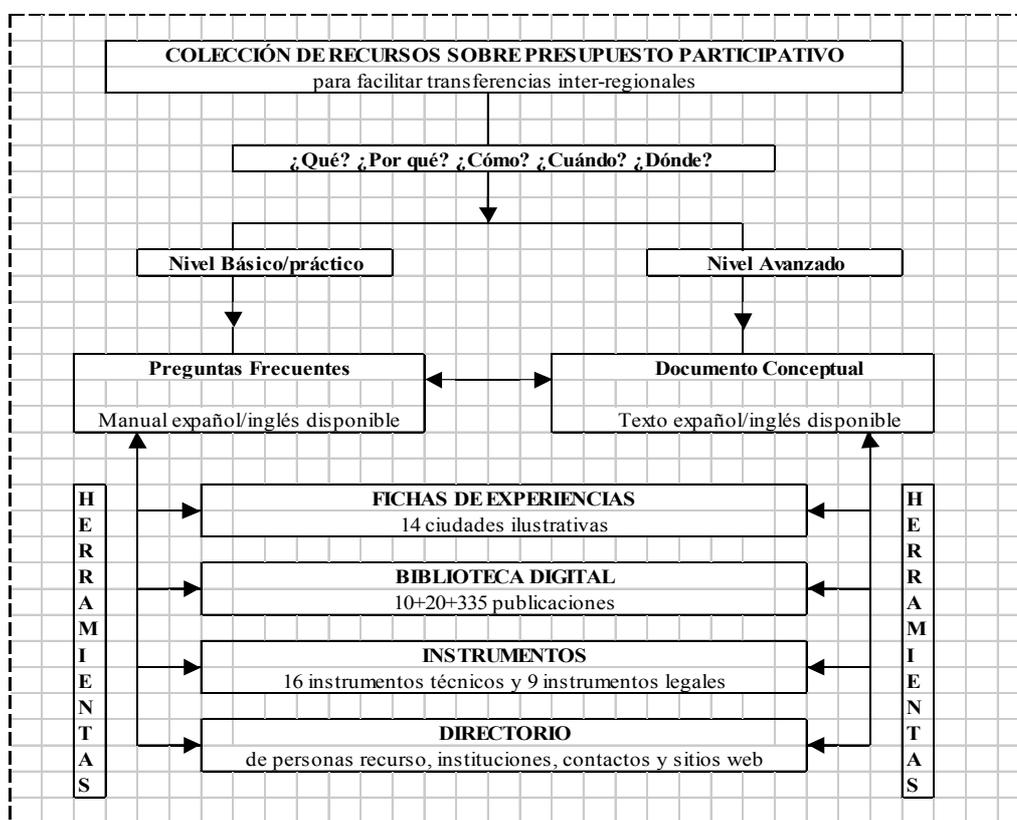
El presente documento conceptual está enfocado en la contribución que pueden hacer los Presupuestos Participativos para alcanzar los Objetivos del Milenio –ODMS- que fueron adoptados por los Estados Miembros de Naciones Unidas en el año 2000 como objetivos globales a nivel mundial. Aborda también múltiples relaciones, directas e indirectas y los límites que los Presupuestos Participativos mantienen con la Gobernanza Urbana.

El texto propone, en una primera instancia, un instrumento de diferenciación entre las diferentes experiencias que se autocalifican como “Presupuestos Participativos” y que varían desde acciones simbólicas y de bajo impacto hasta ciudades con cambios estructurales en su sistema democrático y con impactos sensibles en la mejoría de la vida de sus habitantes.

Al mostrar los Presupuestos Participativos en su variedad y heterogeneidad, desde “arreglos mínimos” hasta “arreglos avanzados o máximos” será posible ver cuáles son los límites y los alcances de esta nueva forma de decidir, desde la ciudadanía, el destino de los recursos públicos.

Una puerta de entrada de la Colección de Recursos sobre Presupuesto Participativo es el Manual de Preguntas Frecuentes que intenta responder en forma directa y práctica al *cómo*, *porqué*, *cuándo* y *dónde* implantar un Presupuesto Participativo en las mejores condiciones. Por su parte, el presente Documento Conceptual responde a las mismas preguntas, pero desde un nivel más avanzado. Si bien el Manual de Preguntas Frecuentes es más práctico y concreto, el presente texto resulta más analítico y conceptual y requiere un conocimiento básico del tema para poder ser asimilado. En este sentido, el texto conceptual intenta responder más bien al *porqué*. Ambas puertas, no derivan en un recetario único, o en un modelo, sino más bien en una gama extensa y heterogénea de los autodenominados Presupuestos Participativos. No pretende, tampoco indicar cual sería el ‘mejor’ tipo, sino abrir el abanico de soluciones posibles, así como generar las preguntas que ayudarán a hacer la mejor selección, en función del contexto local.

Para simplificar la comprensión de la Colección de Recursos sobre PP y posicionar en él al presente Documento Conceptual, se incluye a continuación un esquema explicativo:



## SECCIÓN I. DIFERENCIAR ENTRE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Una de las dificultades, pero también de las riquezas de los Presupuestos Participativos, es que ninguna experiencia se parece exactamente a otra. Tienen diferencias, a veces cualitativas, que las hacen totalmente diferentes, y en ocasiones estas diferencias son solamente cuantitativas. Para facilitar la comprensión de las experiencias que se autodenominan como “Presupuestos Participativos”, se proponen 18 variables organizadas en cuatro dimensiones consideradas claves: a) *Participativa*, que considera tanto la participación ciudadana como la participación del gobierno local. Se trata de la dimensión más analizada en la literatura existente y en los debates actuales; b) *Financiera, fiscal y presupuestaria*; c) *Normativa y legal* y d) *Territorial*.

Las 18 variables propuestas constituyen un número equivalente de miradas diferenciadas sobre un mundo heterogéneo. Estas variables no pretenden ser exhaustivas y tampoco tienen la misma importancia. Han sido seleccionadas a partir del análisis de un número elevado de experiencias y de debates públicos.<sup>2</sup>

Para cada una de las variables se intentó identificar “arreglos mínimos”, “arreglos medianos” y “arreglos avanzados”. Esta organización no fue hecha a partir de una normativa preestablecida, sino más bien a partir de una lectura de la realidad actual de los Presupuestos Participativos. Cada variable es independiente de las demás, en el sentido de que una ciudad puede estar con un “*arreglo mínimo*” en una variable (por ejemplo, con un nivel bajo de presupuesto que pone a debate) y “*muy avanzados*” en términos de ‘participación de los excluidos’. Por lo tanto, cada ciudad será una combinación de elementos más o menos avanzados y las variables propuestas ayudarán a establecer un perfil del Presupuesto Participativo de una ciudad particular en un momento determinado. Se insiste sobre la dimensión temporal, precisamente porque los procesos son evolutivos; por ejemplo, una ciudad puede de un año a otro, colocar porcentajes cada vez más elevados del presupuesto a discusión pública. Otra observación es que ninguna ciudad alcanzó hasta la fecha una “situación avanzada” para las 18 variables y, a la inversa, ninguna ciudad estudiada está sistemáticamente en una “situación minimalista”.

Solamente a partir de la lectura de las experiencias a la luz del presente ‘instrumento de diferenciación’ (que puede ser asimilado a un ‘ecualizador’ en el ámbito musical) uno puede entender las contribuciones que hacen los Presupuestos Participativos, en su diversidad, a la gobernanza urbana (para la dimensión ‘proceso’ de los Presupuestos Participativos) y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (para la dimensión ‘resultados’ que conllevan).

### **1. Dimensión Participativa**

#### *Participación Ciudadana*

##### *1. Instancia de aprobación final del presupuesto*

Todas las experiencias se enmarcan en sistemas de Democracia Representativa, en el sentido de que el Concejo Municipal electo vota en última instancia el presupuesto preparado en forma participativa. Esta votación ocurre *antes* o *después* del proceso participativo.

En efecto, un “arreglo mínimo” es cuando el recurso debatido corresponde al presupuesto de un

---

<sup>2</sup> Las 18 variables (3 por cada dimensión, con 6 para la dimensión “participación ciudadana”) han sido construidas a partir de una serie de ciclos de experimentación y análisis, considerando en particular los indicadores utilizados para el análisis de 103 experiencias brasileñas, realizadas entre 1997 y 2001, organizadas en 62 cuadros diferentes (ver Colección de Recursos sobre PP. Bibliografía comentada. Torres Ribeiro, A.) y el estudio comparativo de 25 experiencias (11 brasileñas, 9 del resto de América Latina y 5 europeas) a partir de una guía de más de 50 preguntas correspondiendo a enfoques múltiples. Este estudio ha sido realizado para sustentar el documento base del Seminario de Lanzamiento de la Red 9 de Urbal <[http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/urbal/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/urbal/index_es.htm)>, coordinado por el Municipio de Porto Alegre <[www.urbal9.palegre.com.br](http://www.urbal9.palegre.com.br)>. Esta red asocia alrededor de 200 ciudades e instituciones (ver Colección de Recursos sobre PP. Biblioteca Digital. Biblioteca PGU. Cabannes, Y. Documento Base. Presupuesto Participativo y Finanzas Locales, P. Alegre, 2003)

sector del municipio, por ejemplo, el sector educación o salud u obras menores, votado el año anterior por el Concejo Municipal. Este es debatido y priorizado por la población junto con la Secretaría de Educación o de Salud. Se trata de una consulta ciudadana parcial. Una situación ‘intermedia’ es cuando la ciudadanía es consultada para planificar una parte, o la totalidad, del gasto público (que será deliberado en el Concejo Municipal) y la situación ‘más avanzada’ es cuando la ciudadanía tiene el poder de deliberar sobre el presupuesto, como sucede en la mayoría de las ciudades brasileñas.

## 2. Formas de Participación

Una diferencia importante entre los Presupuestos Participativos se refiere a las formas de participación en el proceso. La forma ‘más avanzada’ es la de democracia directa: todos y todas los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho a participar directamente en las asambleas temáticas y en las asambleas barriales o distritales. Cada participante puede, a partir de un voto universal, votar y ser electo delegado o consejero. En este caso, los ciudadanos controlan *directamente* el proceso.

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

La forma ‘menos avanzada’ es cuando la participación se da a través de un solo modelo de organización que es la única aceptada por el gobierno local o nacional<sup>3</sup>.

## 3. Órgano de decisión de la priorización presupuestaria

La gran mayoría de las experiencias brasileñas, y otras pocas más, eligen delegados que a su vez eligen a los consejeros que conforman el Consejo del Presupuesto Participativo – COP –. El COP, o sus formas equivalentes, es el órgano central donde se elaboran las “reglas del juego”, que luego se plasman en el Reglamento Interno. Allí se define los sistemas de decisión, los criterios de asignación de recursos, el número de plenarias y de ejes temáticos. Además, el COP es quien finaliza la “matriz presupuestaria” que será presentada al Concejo Municipal. Este escenario corresponde a la situación ‘más avanzada’.

Frente a esta situación, muchas de las experiencias no brasileñas se construyen sobre estructuras sociales (juntas de vecinos, consejos de vecinos) o políticas (juntas parroquiales electas, por ejemplo) preexistentes. Las diferencias y las consecuencias son cualitativamente diferentes en términos de Democracia Participativa.

Con una estructura de tipo COP, creada específicamente, se observa que el presupuesto es el *catalizador* y el *punto focal* para aglutinar en una forma innovadora las diversas formas de participación y expresión popular, individuales y organizadas, comunitarias y ciudadanas. En caso de construir un presupuesto sobre expresiones vecinales o políticas preexistentes, se *dinamizan* estas estructuras y se amplían sus funciones, sin modificar sustancialmente los tejidos sociales y políticos locales (y tampoco las formas tradicionales de hacer política).

---

<sup>3</sup> A título de ejemplo, la ley 1551 de Participación Popular de Bolivia de 1994 da a los Comités de Vigilancia atribuciones directas sobre una parte de los presupuestos municipales. Este canal único limitó la participación de las múltiples organizaciones sociales, existentes en el país. (Ver Verdesoto Custode, Luis. *Los conceptos de Participación y Descentralización. Miradas desde el caso Boliviano*, En Serie Cuadernos de Trabajo, No. 48, PGU-ALC, Quito, 2000).

Además de estas dos situaciones, algunas ciudades priorizan, a partir de sus equipos municipales, las demandas expresadas por la ciudadanía, la cual tuvo solamente un poder consultivo y no deliberativo (situación minimalista).

#### *4. De la Participación Comunitaria a la Participación Ciudadana*

Otra variable ‘dialoga’ con las demandas priorizadas por los ciudadanos a través del proceso. En su gran mayoría las demandas apuntan a una mejoría de las condiciones de vida a nivel barrial o comunitario. La participación en este caso está circunscrita a una participación comunitaria, o de proximidad (arreglo mínimo). Sin embargo, algunas experiencias no se limitan al barrio o al distrito y apuntan a la definición de obras y servicios a escala de la ciudad o del municipio, generando a veces “nuevas centralidades” urbanas, a partir de barrios tradicionalmente excluidos. Estos presupuestos pueden ser calificados de presupuestos participativos *ciudadanos*, es decir, que ‘dialogan’ no sólo con el barrio sino con el conjunto de la ciudad. Las experiencias se sitúan entre lo que llamaremos formas de democracias participativas ‘de proximidad’ (o comunitarias) y las democracias participativas ‘ciudadanas’. (arreglo más avanzado).

Entre estos dos extremos se encuentran experiencias que privilegian solamente el nivel de la ciudad, a partir de una asamblea general (por ejemplo, en algunas ciudades pequeñas) o solamente a partir de asambleas temáticas de interés de la ciudad en general.

#### *5. Grado de participación de los excluidos*

Otra variable se refiere a la manera como los presupuestos participativos abordan los temas de género, de etnias, de migrantes y de edades. Tradicionalmente los indígenas urbanos, los jóvenes, las mujeres, las poblaciones afroamericanas (en América Latina), los migrantes (en Europa), y recientemente los desplazados (también en América Latina), han tenido un rol secundario en los procesos participativos.

Las respuestas, en el mejor de los casos, han sido incipientes en América Latina, y casi inexistentes en Europa. Los presupuestos participativos son construidos fundamentalmente a partir de espacios territoriales (distritos, barrios, regiones) y de ejes temáticos, específicos para cada ciudad. Varias ciudades, entre las más destacadas, apuntan a la universalización de la participación y no tienen enfoques específicos. Tienden a invisibilizar temáticas específicas a cada uno de estos grupos sociales, y a invisibilizar grupos sociales históricamente excluidos o grupos vulnerables (arreglo minimalista).

La situación ‘más avanzada’ corresponde a aquellas ciudades que, además de asambleas barriales y de asambleas temáticas, están introduciendo una clara perspectiva *actoral* con acciones afirmativas y discriminaciones positivas para permitir una mayor participación de las mujeres, de los jóvenes, de los migrantes, de los portadores de capacidades diferentes y de otros grupos discriminados o vulnerables.

#### *6. Fiscalización de obras y control de la ejecución del Presupuesto Participativo*

Una vez que el presupuesto está aprobado, se cierra un primer ciclo (de planificación) y se abre otro de ejecución del presupuesto y su transformación en obras y en servicios. Si bien todas las experiencias comparten la voluntad de ejecución, existen diferencias cualitativas fundamentales en la forma de conducir este segundo ciclo.

La situación ‘minimalista’ corresponde a un control y una fiscalización desde el aparato municipal (Ejecutivo) que retoma su papel convencional. De esta manera el proceso participativo anterior queda truncado a mitad del camino.

Una segunda gama (amplia) de situaciones corresponde a un control social ejercido por los Consejos de Presupuestos Participativos o por las Asociaciones de Vecinos, pero sin comisiones específicas. Más allá de estas dos modalidades, algunas ciudades han optado por comisiones específicas, creadas a partir de los COPs, de las Asociaciones de Vecinos o a nivel de la ciudad en su conjunto. Son estas comisiones las que controlan las licitaciones públicas relativas a las obras o cuidan de la transparencia del proceso de ejecución (situación más avanzada).<sup>4</sup>

### *Participación del gobierno local*

#### *7. Grado de información y de divulgación de los resultados aprobados*

La situación ‘minimalista’ corresponde a aquellas ciudades que no hacen ningún esfuerzo particular para publicar los resultados de las votaciones del Presupuesto Participativo o que los publican de tal forma que no son accesibles para la ciudadanía en general. Esta ausencia de publicidad genera desconfianza por parte de la población que tiende a no participar en los años siguientes.

Una situación ‘intermedia’ corresponde a la divulgación restringida, por ejemplo, a través de una gaceta oficial, o restringida a los representantes del Presupuesto Participativo (delegados y/o consejeros), o disponible solamente en formato digital (sitios *web*). En este caso, se elimina *de facto*, la población analfabeta o aquella que no tiene acceso al *internet*, que es la mayoría.

Una situación ‘más avanzada’ se alcanza cuando, además de los medios antes mencionados, el municipio realiza un esfuerzo particular para divulgar ampliamente los resultados y los avances, a través de reuniones públicas de rendición de cuentas, de folletos entregados en cada hogar, o a través de medios de comunicación masivos (radio, prensa, televisión).

#### *8. Grado de ejecución de las demandas aprobadas*

Las demandas aprobadas corresponden por lo regular solamente a una parte de las demandas y de las propuestas hechas en las reuniones públicas. Sin embargo, el examen del grado de ejecución de aquellas obras aprobadas revela diferencias importantes de una ciudad a otra. En un lapso de dos años después de su aprobación, algunas ciudades no llegan ni al 20% de ejecución (arreglo minimalista), la mayoría se sitúan entre 20% y 80% de ejecución (situación intermedia) y son pocas aquellas que consiguen alcanzar sus compromisos en un lapso corto, correspondiendo a más de 80% de ejecución (arreglo avanzado). A pesar de que existen razones muy entendibles que explican los atrasos, tales como las devaluaciones, la reducción de las transferencias desde el gobierno central y las reglas de mercado público complicadas, las consecuencias sobre la erosión de la confianza por parte de la ciudadanía hacia el Presupuesto Participativo pueden ser irremediables.

#### *9. Papel del poder legislativo*

La mayoría de las experiencias de Presupuesto Participativo están ocurriendo en ciudades en las cuales el Alcalde (o Alcaldesa), por una parte, y los concejales, por otra, son electos mediante sufragio universal y por elección directa. Son muy pocas las experiencias<sup>5</sup> en las cuales el Alcalde no es electo directamente, sino por los concejales. Esta situación tiende a reducir las tensiones entre los poderes legislativo y ejecutivo. Sin embargo, y a pesar de tener la última palabra en la aprobación de los Presupuestos Participativos, los concejales pierden su espacio convencional y su poder tradicional sobre el presupuesto.

---

<sup>4</sup> Ver Colección de Recursos sobre PP / Instrumentos, Estatutos y responsabilidades de las COFIS (Belém) o de las COMFORÇA de Belo Horizonte. Ver también Experiencias de Ciudades Ilustrativas, Cotacachi.

<sup>5</sup> Francia, España, por ejemplo.

Frente a esta necesaria recomposición de roles, el papel y el involucramiento de los concejales es un elemento fuertemente discriminante. Varía desde una oposición abierta al proceso (arreglo mínimo), a un papel pasivo, de falta de participación, pero sin obstaculizar (situación intermedia, la más común). Son pocas las ciudades en las cuales los concejales municipales están fuertemente involucrados en cada etapa del proceso, incluyendo una presencia (con voz y sin voto) en los Consejos de Presupuesto Participativo bajo sus diversas modalidades. Estas situaciones más avanzadas son un elemento importante para un buen desempeño de los Presupuestos Participativos.

## **2. Dimensión financiera, fiscal y presupuestaria**

### *10. Valor de los recursos debatidos*

Bajo la autodenominación de Presupuestos Participativos existen ciudades que debaten valores sin mucha relación. Al extremo ‘minimalista’, se encuentran aquellas que colocan menos del 2% (¡y a veces menos del 1%! ) de su presupuesto de inversión a discusión.

Una segunda categoría, ‘intermedia’, corresponde a aquellos que debaten del 2% al 100% de su *presupuesto de inversión*, el cual representa según las ciudades valores altamente variables<sup>6</sup>, tanto en valores absolutos como en porcentajes del presupuesto total.

La situación ‘más avanzada’, y en la actualidad relativamente excepcional, se refiere a aquellas pocas ciudades que colocan al debate público el 100% del presupuesto municipal, tanto la parte relativa a la inversión como la parte relativa al funcionamiento.

### *11. Presupuesto municipal específico para el ‘funcionamiento’ del Presupuesto Participativo*

Se trata de una variable fuertemente discriminatoria y que incide directamente, según análisis de casos actuales, sobre la calidad y sobre la consolidación del proceso de Presupuesto Participativo. Lamentablemente no es objeto de debate o de análisis profundos.

Se considera como ‘situación minimalista’ aquella en la cual el gobierno local internaliza los costos del equipo municipal encargado del Presupuesto Participativo, pero con recursos de funcionamiento reducidos o ausentes. Es de notar que en varios municipios con recursos muy escasos, este equipo está siendo reforzado por ONG’s (con sus recursos propios) o dependen de recursos de agencias internacionales. Esta situación se encuentra sobre todo en ciudades latinoamericanas no brasileñas y corresponde a los procesos más frágiles en términos de durabilidad y de voluntad política.

Una situación ‘intermedia’ se refiere a aquellas ciudades con un presupuesto específico no solamente para el equipo, sino para su funcionamiento (en particular recursos de transporte para poder salir a los barrios en forma frecuente).

En varias ciudades, además de un presupuesto de personal y de funcionamiento, el gobierno local llega a votar recursos específicos para comunicación, para ofrecer transporte a aquellas personas de los barrios más distantes del lugar de la asamblea, para divulgación de los resultados, para auditorías externas o para documentar las experiencias.

### *12. Discusión de políticas tributarias*

Esta variable, propuesta por el Foro Nacional de Participación Popular Brasileño ha sido muy poco investigada hasta la fecha y merecería un análisis más profundo por su extrema

---

<sup>6</sup> Ver Colección de Recursos sobre PP / Bibliografía Digital. Biblioteca PGU. Cabannes Y. Documento Base, para un análisis comparativo de los valores debatidos (por habitantes o en proporción del presupuesto total).

pertinencia.<sup>7</sup>

En un extremo (minimalista) se encuentran las experiencias que no debaten las políticas tributarias. Son hoy en día, según las informaciones disponibles, las más numerosas. Al otro extremo se encontrarían aquellas ciudades que discuten y deliberan la política fiscal así como los préstamos y los subsidios nacionales o internacionales, bilaterales, multilaterales o de ONG's.

Entre estas dos situaciones están las ciudades que deliberan 'solamente' sobre su política tributaria.

### **3. Dimensión Normativa y Legal**

#### *13. Grado de institucionalización*

El grado de institucionalización varía ampliamente desde procesos informales que descansan en la voluntad política del Alcalde y la movilización de la sociedad civil (arreglo mínimo), hasta una institucionalización de algunos aspectos claves, acoplados con una autoregulación anual de aspectos que preservan su flexibilidad (arreglos avanzados). El punto de equilibrio entre ambas partes es todavía un tema a ser profundizado.

Entre estos extremos se encuentran la gran mayoría de las experiencias: por una parte, aquellas que son solamente institucionalizadas (y a veces decretadas 'desde arriba') con un conjunto de ordenanzas y de modelos preestablecidos. Si bien estas experiencias pierden en flexibilidad y en dinámica ciudadana, ganan en legalidad formal. Por otra parte, están aquellas (sobre todo brasileñas) que apuestan a la autoregulación del proceso y ajustan anualmente las "reglas del juego" contenidas en los Reglamentos Internos, principalmente a través de las decisiones de los consejos de Presupuestos Participativos.

#### *14. Relaciones entre Presupuesto Participativo y dispositivo de Participación Ciudadana*

Una de las características de los Presupuestos Participativos es la de apostar mediante la participación ciudadana a una mejora en la gestión de la ciudad. Sin embargo, el examen de las *relaciones* entre el proceso del Presupuesto Participativo y el dispositivo de participación en forma más amplia permite diferenciar varias clases de experiencias.

En algunas ciudades europeas, en particular alemanas,<sup>8</sup> los Presupuestos Participativos se inscriben "primeramente dentro de un movimiento de modernización de la acción pública".<sup>9</sup> El proceso es voluntariamente informal, consultivo y liderado por la Secretaría de Finanzas, en una perspectiva de optimizar el uso del recurso público; los vínculos con un dispositivo más formal y más construido de participación son *tenues*. (arreglo minimalista).

Una situación 'intermedia' se da cuando los Presupuestos Participativos *coexisten* con otras prácticas y otros dispositivos de participación. En la mayoría de las ciudades, los Presupuestos Participativos no existen en forma aislada; coexisten, por ejemplo, con Consejos Temáticos en ciudades brasileñas (*conselhos*),<sup>10</sup> con planes participativos ambientales, conferencias sectoriales, Concejos de Distritos,<sup>11</sup> Mesas de Concertación,<sup>12</sup> Comités de Iniciativa Ciudadana

---

<sup>7</sup> Ver Colección de Recursos sobre PP. Bibliografía comentada. Torres Riberio, A.C., op cit . Las autoras del estudio comparativo de los Presupuestos Participativos brasileños proponen esta variable así como la clasificación presentada aquí.

<sup>8</sup> Ver por ejemplo la experiencia de Rheinstetten en Alemania, referenciada en el Documento Base (Colección de Recursos sobre PP. Biblioteca Digital)

<sup>9</sup> Ver Thorsten Dante y Sintomer, Y. Estudio de Caso Rheinstetten. Porto Alegre, 2003 (Red 9 sobre Presupuesto Participativo) inédito.

<sup>10</sup> Ver Colección de Recursos sobre PP. Experiencias de Ciudades Ilustrativas: São Paulo, Icapuí, Alvorada, Porto Alegre, Caxias do Sul.

<sup>11</sup> Ver Colección de Recursos sobre PP. Experiencias de Ciudades Ilustrativas: Córdoba.

o consultas - acción<sup>13</sup>. Estas prácticas interactúan con el proceso de Presupuesto Participativo, se potencializan y se enriquecen mutuamente. Tienen, además, vínculos funcionales intensificados por los propios ciudadanos que transitan en varios de estos ámbitos.

Una situación ‘más avanzada’ se da cuando el Presupuesto Participativo se enmarca en un dispositivo legal de participación, en el cual la participación pasa de una *práctica* a un *derecho reconocido*, asociado a una serie de deberes y basado en principios éticos universales. Estos derechos pueden ser completados con una política formal de Participación Ciudadana. La ciudad de San Salvador (El Salvador) representa probablemente el dispositivo más avanzado al tener una Política Municipal de Participación Ciudadana, una Ordenanza Municipal para la Transparencia en la Gestión Municipal y un Reglamento de la Ordenanza.<sup>14</sup>

Sin embargo, estos dispositivos legales tendrían una vigencia menor sin una ciudadanía fuertemente movilizadora y una clara voluntad política.<sup>15</sup>

### 15. Relación con otros instrumentos de planificación<sup>16</sup>

Por lo general, los Presupuestos Participativos son ejercicios de corto plazo (un año, a veces dos y, excepcionalmente más) y responden a demandas inmediatas de la población, incluyendo a la más necesitada. Como consecuencia, uno de los desafíos mayores que enfrentan los Presupuestos Participativos es su relación con la planificación de la ciudad a largo plazo<sup>17</sup>. Las relaciones que mantienen con los Planes Estratégicos, Planes de Desarrollo Integral, Planes de Ordenamiento Territorial o Planes Ambientales<sup>18</sup> son un elemento fuertemente diferenciador de las experiencias en curso.

Una primera situación (considerada ‘mínima’) es cuando no existen planes formales para el municipio o la ciudad. Tal ha sido, por ejemplo, el caso de los municipios brasileños de menos de 20.000 habitantes, por no ser obligatorio un Plan de Desarrollo Urbano para aquellos que se hallan por debajo de esta cifra.<sup>19</sup>

Una segunda situación se refiere a aquellas ciudades en las cuales coexisten los Presupuestos Participativos y los Planes de Desarrollo, pero sin relaciones construidas.

---

<sup>12</sup> Las mesas de concertación son espacios, por lo general formales, en las cuales se sientan varios actores urbanos para tratar temáticas precisas. Son particularmente desarrolladas en Perú (ver Colección de Recursos sobre PP. Experiencias de Ciudades Ilustrativas: Ilo, Villa El Salvador).

<sup>13</sup> Estudio de caso Presupuesto Participativo en Bobigny, France. Djamel Sandid, Jean-Blaise Picheral, Red 9 Urbal, inédito, 2003.

<sup>14</sup> Se recomienda consultar los siguientes tres instrumentos legales: Colección de Recursos sobre PP. Instrumentos legales, San Salvador: Ordenanza, Reglamento de Ordenanza y Política de Participación Ciudadana. La ordenanza reconoce a la ciudadanía los siguientes derechos que confiere a el proceso de Presupuesto Participativo un estatuto legal: a) El derecho a solicitar y recibir información, b) Derecho a consulta y propuesta, c) Derecho a participar en la toma de decisiones, d) Derecho de co-gestión y e) Derecho de contraloría y denuncia. En este marco legal, el presupuesto municipal participativo es uno de 14 mecanismos de participación ciudadana. El reglamento (CAP 7), por su parte, precisa los límites, los deberes y los derechos respaldados por una democracia participativa *de Derecho*. Ver también: Cabannes, Y. *Democracia Participativa. Participación de los ciudadanos y de las ciudadanas en la gestión pública*, comunicación al II Foro de Autoridades Locales, FAL, Foro Social Mundial, Porto Alegre, 2003, inédito.

<sup>15</sup> La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Colección de Recursos sobre PP. Instrumentos legales) es probablemente uno de los dispositivos legales más completos en términos de derechos y de garantías ciudadanas así como de clarificación de las responsabilidades del Poder Público. Si bien la Constitución reconoce el Presupuesto Participativo, no se ha desarrollado e implantado con la fuerza y la amplitud que se podría esperar. La constitución en si no fue suficiente. Ver también, Estudio de Caso Buenos Aires. Estudio de caso Urbal Red 9, Porto Alegre, 2003, inédito.

<sup>16</sup> Ver Colección de Recursos sobre PP. Manual de Preguntas Frecuentes: 61, 62, 63 sobre este tema específico.

<sup>17</sup> Ver Colección de Recursos sobre PP. Biblioteca Digital. Biblioteca PGU. Cabannes Y. Documento Base, pp 79 y 80p op cit.

<sup>18</sup> Sobre la relación Presupuestos Participativos y Planes ambientales ver específicamente: Colección de Recursos sobre PP. Biblioteca digital. Biblioteca PGU: Foro Ciudades para la Vida; Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso; Programa de Gestión Urbana; Miranda, Liliana (comp.). *Presupuesto Participativo y Agenda 21. Construyendo ciudades para la vida*. Serie: Cuadernos de Trabajo, N°108, PGU-ALC, USAID, IHS. Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima, 2003, 493p.

<sup>19</sup> Ver Colección de Recursos sobre PP. Experiencias de Ciudades Ilustrativas: Icapuí, con una población inferior a 15.000 habitantes.

La situación ‘más avanzada’ se refiere a aquellas ciudades en las cuales existe una clara interrelación entre los instrumentos de planificación y el Presupuesto Participativo. Es interesante notar que estas relaciones son a su vez muy diversas y muy ricas.<sup>20</sup>

Es necesario diferenciar aquellas ciudades en las cuales el Presupuesto Participativo es un instrumento más de implantación (participativa) del Plan<sup>21</sup>, de aquellas que ‘diluyen’ el ejercicio del Presupuesto Participativo y su estructura de decisión (el COP) en un universo más amplio, de tipo “*Congreso de la Ciudad*, que intenta debatir al mismo tiempo a partir de mesas temáticas, territoriales y ‘actorales’, tanto el presente como el futuro de la ciudad.

#### **4. Dimensión Territorial**

##### *16. Relación Presupuesto Participativo y descentralización intramunicipal*

En general los procesos de Presupuesto Participativo están estrechamente vinculados a un doble proceso: proceso de desconcentración de los servicios municipales y proceso de descentralización del poder municipal.<sup>22</sup>

Una primera situación típica es cuando el Presupuesto Participativo retoma sencillamente las regiones administrativas existentes en el municipio para implantar el Presupuesto Participativo. Por lo regular las unidades descentralizadas del aparato administrativo sirven de base de apoyo para conducir el proceso.

Una segunda situación se refiere a los procesos en los cuales las asambleas territoriales van más allá de la división administrativa existente. Una región o un distrito de la ciudad podrá dividirse en dos, tres, cuatro o más asambleas “sub-distritales”. Esta profundización y división suele acontecer en forma gradual, de un año a otro.<sup>23</sup> Este proceso dinámico de territorialización puede también darse a la inversa cuando, en opinión de los responsables (por lo regular municipales, y no ciudadanos), el proceso de discusión ha ido demasiado lejos, o cuando los recursos humanos o financieros no permiten mantener el mismo número de reuniones territoriales.<sup>24</sup>

La situación ‘más avanzada’ corresponde a Presupuestos Participativos extremadamente descentralizados, en los cuales las asambleas territoriales se dan en el conjunto de las comunidades y de los barrios, incluyendo los más periféricos o los más aislados.<sup>25</sup>

---

<sup>20</sup> Ver en la Colección de Recursos sobre PP el conjunto de Ciudades Ilustrativas que representan un excelente abanico de relaciones posibles. Ver también la experiencia de Santo André (Colección de Recursos sobre PP. Bibliografía comentada. Acioly, Claudio, et al. Participatory Budgeting in the Municipality of Santo André, Brazil: the challenges in linking short-term action and long-term strategic planning, Draft version 02/2002. IHS; Municipality of Santo André, SINPA, Santo André, 2002, 86p.

<sup>21</sup> Ver en particular, Colección de Recursos sobre PP. Experiencias de Ciudades Ilustrativas. Córdoba, Saint Denis, Villa El Salvador, Montevideo, Ilo y Cotacachi para las experiencias no brasileñas.

<sup>22</sup> Una experiencia importante de vinculación clara y estrecha entre Presupuesto Participativo y descentralización es la de Montevideo (C... I...), Uruguay. El proceso de discusión presupuestaria se enmarca en tres esferas: a) Una descentralización administrativa a través de los Centros Comunales Zonales (CCZ) que son órganos institucionales; b) los Consejos Vecinales, órganos sociales electos por la ciudadanía y c) las Juntas Locales, que son órganos políticos funcionando a nivel distrital. Este dispositivo ejemplar impulsa el proceso que se materializa por el Compromiso de Gestión del Municipio (ver Instrumentos, Colección de Recursos sobre PP) en el cual las demandas priorizadas están plasmadas. Existiendo en cada uno de los 18 distritos.

<sup>23</sup> Ver Colección de Recursos sobre PP. Experiencias de Ciudades Ilustrativas / *Belo Horizonte* ciudadanía independiente, vinculada al proceso normal (ciudad ilustrativa), en donde las 9 sub regiones administrativas fueron subdivididas en 4 subregiones de Presupuesto Participativo; otro ejemplo es Córdoba (Ciudad Ilustrativa) que esta iniciando un proceso de subdivisión de sus áreas de Presupuesto Participativo.

<sup>24</sup> Existe en la actualidad un debate en la ciudad Autónoma de Buenos Aires para saber si mantener las asambleas en las 51 áreas barriales del Presupuesto Participativo o ‘regresar’ a los 16 centros de Gestión Participativa Ciudadana (Entrevista no publicada del autor, 2004).

<sup>25</sup> Es importante hacer una distinción que ilustra el ciclo del Presupuesto Participativo de Porto Alegre (ver Colección de Recursos sobre PP). Después de las primeras asambleas regionales, los responsables electos tienen un período durante el cual pueden (pero sin recursos particulares!) llevar a cabo reuniones y debates en los barrios del distrito que los eligió. En este caso existe una doble dinámica.

## 17. Grado de ruralización

Los municipios en América Latina suelen tener importantes territorios rurales con asentamientos humanos (villas, veredas, corregimientos, etc.) en general marginados del desarrollo urbano. En su gran mayoría el desarrollo municipal se da antes que nada en la parte urbana del municipio, en detrimento de su base territorial.<sup>26</sup>

Una primera situación corresponde a los municipios en los cuales el Presupuesto Participativo se da solamente en la parte urbana o solamente en la parte rural, se trata de un fenómeno parcial, que, sin embargo, no resta interés al proceso.<sup>27</sup>

Una situación ‘intermedia’ se refiere a los procesos que ocurren de manera indiscriminada en el conjunto del territorio municipal, tanto en las áreas urbanas como rurales.

Sin embargo, una situación ‘más avanzada’ es la de aquellos municipios que, además de llevar el proceso en todo el municipio, trabajan en el medio rural a partir de sus especificidades y con discriminaciones positivas (por ejemplo, recurso por habitante debatido superior en las zonas rurales, reconociendo así el nivel superior de carencias).<sup>28</sup>

## 18. Grado de inversión de prioridades territoriales

Uno de los argumentos generalmente abordados sobre los Presupuestos Participativos es que permiten una “inversión de las prioridades” no solamente en términos sociales y de políticas, sino territoriales. En este sentido, los PP tenderían a canalizar los recursos públicos, a partir de las demandas ciudadanas, hacia barrios y espacios tradicionalmente excluidos. Más allá de la voluntad expresada por las ciudades, faltan investigaciones que permitan medir el nivel de inversión de prioridades, el impacto sobre las condiciones de vida de la población y, por ende, el nivel de reducción de la brecha entre áreas ricas y áreas pobres de la ciudad.<sup>29</sup> Tres situaciones, de la ‘menos’ a la ‘más avanzada’ pueden ser ejemplificadas.

La primera corresponde a ciudades que tienden a reforzar exclusivamente la *ciudad formal*, en detrimento de los barrios no regularizados o considerados ilegales.<sup>30</sup> Corresponde, por ejemplo, a ciudades en las cuales los extranjeros o los indocumentados no pueden beneficiarse de los recursos públicos locales.

Una segunda situación apunta a experiencias que reconocen tanto la ciudad formal como la informal, pero sin discriminaciones positivas hacia la ciudad informal.<sup>31</sup>

La situación ‘más avanzada’ corresponde a experiencias que consiguen canalizar proporcionalmente más recursos hacia los territorios más necesitados de la ciudad. Según los casos, puede tratarse del centro, de las áreas rurales, de áreas periféricas o de espacios

---

<sup>26</sup> Ver Colección de Recursos sobre PP. Biblioteca Digital. Cabannes Y. Documento base, op cit. p.70

<sup>27</sup> Ver en particular el interesante proceso de Cuenca (Colección de Recursos sobre PP. Experiencias de Ciudades Ilustrativas) que inició el Presupuesto Participativo en las 21 parroquias rurales, tradicionalmente las más pobres y las menos beneficiadas en términos de políticas públicas. Se puede hablar en este caso particular de descentralización del recurso y de inversión de prioridades.

<sup>28</sup> Ver Colección de Recursos sobre PP. Experiencias de Ciudades Ilustrativas. Caxias do Sul, Alvorada y Governador Valadares, Brasil (Bibliografía especializada por ciudades) la cual creó un Presupuesto Participativo Rural, con reglas particulares, para adecuar el proceso a las características del mundo rural.

<sup>29</sup> Ver Documento base, op cit, p.73.

<sup>30</sup> Algunos Reglamentos Internos de ciudades brasileñas que no son administradas por el Partido de los Trabajadores introducen esta diferenciación.

<sup>31</sup> Estas discriminaciones positivas para la ciudad informal se establece con los criterios de asignación de recursos a nivel territorial Ver varios métodos de asignación de recursos en Colección de Recursos sobre PP. Instrumentos (Ilo, Dourados, Villa El Salvador). Si la distribución de recursos regionales se hace solamente tomando en cuenta el número de habitantes de la zona, o por ejemplo el grado de participación, sin ponderar con los niveles de carencias, difícilmente se llegará a una inversión de prioridades.

intersticiales. La reducción de la exclusión territorial será alcanzada solamente con este tipo de enfoque.<sup>32</sup>

## 5. Síntesis y conclusiones

El cuadro “Dimensiones y variables para discriminar las experiencias que se autodenominan como Presupuestos Participativos” resume en forma visual esta sección y permite, para cada situación particular, establecer un perfil del Presupuesto Participativo local. Dado que fue construido a partir de las experiencias en curso, tendrá que ser actualizado en el futuro para reflejar y poder ‘difractar’ las experiencias nuevas, que con toda seguridad surgirán en los años venideros.

**Cuadro 1. Dimensiones y variables para discriminar las experiencias que se autodenominan como Presupuesto Participativo**

| DIMENSIONES                              | VARIABLES  | ARREGLO MÍNIMO                                     | ARREGLO MEDIO   | ARREGLO MÁXIMO  |
|--|--|--|---|---|
| <b>I. PARTICIPATIVA</b><br>(ciudadana)   | 1. Instancia de aprobación final del presupuesto                   | Democracia Representativa Comunitaria              | Democracia Representativa Comunitaria Abierta a tipos de asociaciones           | Democracia directa, participación universal                                       |
|  | 2. Qué forma de participación                                      | Ejecutivo. Gestión (consulta parcial)              | Cámara (consulta)   | Población (deliberativo y aprobación legislativa)                                 |
|  | 3. Cuál es el órgano de decisión de la priorización presupuestaria | Ninguno  | Estructura social o política preexistente<br><br>Gobierno y ciudadanía (mixtos) | COP (comisiones específicas) con concejales electos y mayoría ciudadana           |
|  | 4. Participación comunitaria o participación ciudadana             | Nivel barrio                                       | Nivel ciudad, portando con temáticas  | Nivel : barrio, región, ciudad  |
|  | 5. Grado de participación de los excluidos                         | Plenarias temáticas y barriales                    | Barriales, temáticas (incluyendo cuestiones ciudadanas)                         | B+T+Actoriales, con acciones afirmativas, discriminaciones positivas (congreso)   |
|  | 6. Fiscalización y control de la ejecución                         | Ejecutivo  | Comisiones no específicas (cop, assoc.)   | Comisiones específicas (Cofis, Comforça, etc.)                                    |
| <b>PARTICIPATIVA</b><br>(gobierno local) | 7. Grado de información, divulgación y resultados aprobados        | Secreto, no se publica                             | Publicación limitada, web, gaceta oficial, información delegados                | Amplia, incluye además de lo anterior, folletos a cada familia, divulgación       |
|  | 8. Grado de ejecución de las demandas aprobadas (en dos años)      | Menos del 20%                                      | Del 20% al 80%  | Más del 80%   |
|  | 9. Papel del poder legislativo                                     | Opuesto  | Pasivo, no participa  | Activamente involucrado   |
| <b>II. FINANCIERA Y FISCAL</b>           | 10. Valor de los recursos debatidos                                | Menos del 2% del P de inversión                    | Del 2% al 100% del presupuesto de inversión.                                    | 100% de presupuesto inversión y 100% del presupuesto de funcionamiento            |
|  | 11. Presupuesto municipal específico para el funcionamiento del PP | Cubre costos de equipo municipal                   | Equipo, y su funcionamiento (por ej. transporte)                                | Equipo, funcionamiento, transporte de participantes, Divulgación, capacitación    |
|  | 12. Discusión de políticas tributarias                             | No hay   | Delibera sobre política tributaria  | Delibera y discute préstamos y subsidios  |
| <b>III. NORMATIVA Y LEGAL</b>            | 13. Grado de institucionalización                                  | Proceso informal                                   | Solamente institucionalizado o solamente autoregulado anualmente                | Formalizado (algunas partes reguladas) con autorregulación anual (evolutivo)      |
|  | 14. Lógica instrumental o de participación                         | Mejora de la gestión financiera                    | Vínculos con prácticas de participación (consejos, mesas).                      | Parte de cultura de participación y participación como derecho (ej. San Salvador) |
|  | 15. Relación con otros instrumentos de planificación               | Solo PP (no existe plan a largo plazo)             | Coexistencia de PP y de PLP, sin relación estrecha                              | Clara relación e interacción PP-Planificación en un solo sistema (tipo congreso)  |
| <b>IV. TERRITORIAL</b>                   | 16. Grado de descentralización intramunicipal                      | Sigue las regiones administrativas o sub alcaldías | Mas elevado que las regiones administrativas                                    | Descentralización hacia el conjunto de comunidades y barrios                      |
|  | 17. Grado de ruralización  | PP en la parte urbana o en la parte rural          | Conjunto del territorio del municipio   | Conjunto del municipio con especificidad para el medio                            |

<sup>32</sup> Entre varios métodos para invertir las prioridades, ver en particular el uso del Índice de Qualidade de Vida Urbana (Colección de Recursos sobre PP. Ciudades Ilustrativas / Belo Horizonte). Para el monitoreo de la inversión de prioridades territoriales, el trabajo más avanzado en la actualidad es sin lugar a duda el de São Paulo. Ver sitio web ([www.prefeitura.sp.gov.br](http://www.prefeitura.sp.gov.br)) y Colección de Recursos sobre PP / Instrumentos, para una actualización por distritos de 2003.

|  |   |                           |   |   |
|--|---|---------------------------|---|---|
|  |   |                           |   | rural (discriminaciones positivas)  |
|  | 18. Grado de inversión de prioridades territoriales | Refuerza la ciudad formal | Reconoce ambas ciudades formal e informal, sin inversión de prioridades | Inversión de prioridades hacia los barrios más necesitados (periferias, centros, rurales) |

Fuente: Yves Cabannes, 2004, UN-HABITAT

## SECCIÓN II. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y GOBERNANZA URBANA

### 1. Presupuesto Participativo y Gobernanza Urbana

#### 1.1. Breve introducción a la Campaña Global

*El objetivo de desarrollo de la Campaña Global de Gobernanza Urbana es contribuir a la erradicación de la pobreza mediante el mejoramiento de la gobernanza urbana. Se orienta a incrementar la capacidad de los gobiernos locales y otros actores para su práctica y para concienciar y abogar por su aplicación en todo el mundo. La campaña pone énfasis en las necesidades de los pobres urbanos excluidos y promueve la intervención de las mujeres en la toma de decisiones a todos los niveles, reconociendo que ellas son uno de los más grandes soportes para el cambio positivo de la sociedad. Al hacerlo, la campaña hará una contribución significativa a la ejecución del Objetivo de la Agenda Hábitat de desarrollar asentamientos humanos sustentables y a la estrategia de acción de Naciones Unidas de reducir a la mitad la pobreza extrema para el 2015.<sup>33</sup>*

*El tema de la campaña –“Inclusión”- refleja tanto la visión como la estrategia de la campaña. La visión es alcanzar la “Ciudad Inclusiva,” un lugar donde todos, con independencia de su riqueza, género, edad, raza o religión, tienen posibilidad de participar productiva y positivamente en las oportunidades que las ciudades pueden ofrecer. Los procesos incluyentes de toma de decisiones son un medio esencial para alcanzar ese propósito y son la piedra angular de la campaña. El concepto de inclusión enlaza la campaña de Gobernanza con la Campaña Global de UN-HABITAT para la Seguridad de la Tenencia.*

*La campaña debe ser un modelo de buena gobernanza, tanto en el proceso como en sus resultados. Está guiada en su ejecución por los principios de inclusión y descentralización. Al máximo grado posible, su ejecución será descentralizada a las redes de socios regionales. Un Comité de Dirección Global compuesto por UN-HABITAT y socios estratégicos claves guiará el diseño de la campaña, su ejecución y evaluación.*

*La campaña tiene los siguientes “productos bandera”:*

- *Declaración de las Normas de Buena Gobernanza Urbana*
- *Campañas Nacionales para la Buena Gobernanza Urbana*
- *Serie de Documentos de Política*
- *Revisión de la Legislación Nacional*
- *Iniciativa de Ciudades Inclusivas*
- *Índice de Buena Gobernanza Urbana*
- *Serie de colecciones de instrumentos de buena Gobernanza Urbana*

#### 1.2. Buena Gobernanza Urbana

##### Gobernanza y Gobierno

*El concepto de gobernanza es complejo y controversial. Antes de poder decir que es “buena” gobernanza, se debe clarificar qué se entiende por “gobernanza”. Un acceso al debate es la definición de UNDP: El ejercicio de autoridad política, económica y administrativa en la administración de los asuntos de un país a todos los niveles. Incluye los mecanismos, procesos*

---

<sup>33</sup> Ver UN Development Group, “Halving Extreme Poverty: An Action Strategy for the United Nations” Borrador Final, 10 Noviembre 1999.

*e instituciones a través de las cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercitan sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias.*<sup>34</sup>

Dos aspectos de esta definición son relevantes para la campaña. Primero, la gobernanza no es el gobierno. La gobernanza como concepto reconoce que el poder existe dentro y fuera de la autoridad formal y de las instituciones del gobierno. En muchas formulaciones, la gobernanza incluye al gobierno, al sector privado y a la sociedad civil. Segundo, la gobernanza pone énfasis en el ‘proceso’. Reconoce que las decisiones se adoptan basándose en complejas relaciones entre muchos actores con diferentes prioridades.

### *La buena gobernanza urbana*

Una vez que el adjetivo “buena” se añade, un debate normativo se genera. La campaña intenta definir los “estándares de práctica de buena gobernanza urbana deseables”. Al añadir ese juicio de valor al concepto de “gobernanza” se incrementa la controversia en forma exponencial. Personas, organizaciones, gobiernos y autoridades ciudadanas diferentes definirán “buena gobernanza” en función de sus propias experiencias e intereses.

### **1.3. El Índice de Gobernanza Urbana (UGI)**

Al lanzarse la Campaña en 1999, se vio la necesidad de un índice que sirviera de soporte a las estrategias de abogacía y de refuerzo de capacidades. El UGI, definido a partir de una serie de experimentaciones y de trabajos teóricos,<sup>35</sup> se encuentra todavía en fase de construcción<sup>36</sup>. Es un índice compuesto que mide los alcances medios en cinco dimensiones de la gobernanza urbana, los cuales reflejan los principios claves de la Campaña Global de Gobernanza Urbana:

1. Eficacia (*Effectiveness*)<sup>37</sup>
2. Equidad (*Equity*)
3. Rendición de cuentas (*Accountability*)<sup>38</sup>
4. Participación
5. Seguridad

La técnica utilizada para construir el UGI es similar a la que utiliza el UNDP para construir el Índice de Desarrollo Humano –IDH. El UGI está construido a partir de los cinco principios mencionados anteriormente (llamados también *sub-index*). Cada uno de estos cinco sub-index a su vez es construido a partir de indicadores o componentes (de 4 a 7 para cada sub-index) medibles en forma cuantitativa o cualitativa. En total, son 26 los componentes que juntos permiten construir el Índice de Gobernanza Urbana –UGI.

## **2. Contribución de los Presupuestos Participativos a la Gobernanza Urbana**

Para cada una de las cinco dimensiones claves (Eficacia, Equidad, Rendición de Cuentas, Participación y Seguridad), se propone examinar con cuales de los 26 componentes se vinculan, en forma directa e indirecta, las varias dimensiones (participativa, presupuestaria, normativa y territorial) de los Presupuestos Participativos.

---

<sup>34</sup> Ver UNDP *Governance for Sustainable Human Development*, New York, 1997, pp. 2-3. Ver también el documento borrador Working Consensus Definition of Governance presented to the U.N. Consultative Committee on Programme and Operational Questions (ACC/2000/POQ/CRP.20 of 14 September 2000).

<sup>35</sup> UGI, Mayo 2003.

<sup>36</sup> Ver 2 Field testing.

<sup>37</sup> Para las traducciones al español de nociones forjadas desde el inglés se utilizaron los términos utilizados por UNDP, 97, Gobernanza y Desarrollo Humano Sostenible.

<sup>38</sup> Para las traducciones al español de nociones forjadas desde el inglés se utilizaron los términos utilizados por UNDP, 97.

## 2.1. El Presupuesto Participativo a la luz del principio de Eficacia (*Effectiveness*)

*Definición (UN- HABITAT): Un gobierno local eficaz tiene un presupuesto suficiente para sus necesidades operacionales y de desarrollo. Tiene control sobre la recaudación de una parte significativa de su presupuesto. Asigna una buena (fair) parte de sus ingresos a los servicios básicos para responder a las necesidades de los residentes y del sector privado (business).*<sup>39</sup>

La eficacia está medida a partir de 5 indicadores:

- Indicador 1. Elevación del nivel de ingresos municipales
- Indicador 2. Predictabilidad de las transferencias desde el Gobierno Central
- Indicador 3. Publicación de estándares ejecutados
- Indicador 4. Encuesta de satisfacción de la ciudadanía (*consumers*)
- Indicador 5. Existencia de una visión oficial sobre la ciudad

Los Presupuestos Participativos tienen una incidencia directa en los indicadores (1) y (3), y una incidencia indirecta en los (4) y (5). No existen indicios que permitan afirmar que los Presupuestos Participativos permiten elevar el nivel de predictabilidad de las transferencias desde los gobiernos centrales (indicador 2). A continuación cada indicador será examinado para ver en qué forma contribuyen los Presupuestos Participativos.

### ***Indicador 1. Incremento del nivel de ingresos municipales***

El indicador es definido como: a) la relación entre el presupuesto planificado y el presupuesto efectivamente alcanzado, b) el ingreso *per capita* del gobierno local, c) la proporción de las recetas fiscales realmente colectadas y d) la eficacia en la recaudación fiscal.<sup>40</sup>

Los Presupuestos Participativos tienden a mejorar los niveles de ingresos municipales, a través de una incidencia sobre (a) la eficacia de la recaudación y (b) la elevación de la parte de los recursos propios. A partir de la investigación efectuada sobre 103 municipios brasileños<sup>41</sup> que practican el Presupuesto Participativo entre 1997-2003, el IBAM ha comparado la “*performance*” de estos municipios con los demás. La conclusión es que “los que practican el Presupuesto Participativo tendrían a presentar un volumen de ingresos tributarios más importante en todos los grupos de habitantes y efectuaban gastos en inversiones un poco mayores, en términos relativos, comparados con los otros municipios del país”.<sup>42</sup>

El impacto positivo del Presupuesto Participativo sobre la autonomía financiera y sobre los ingresos municipales es reconocido por varios municipios. En su mayoría los municipios expresan que el proceso de Presupuesto Participativo se acompaña de un aumento de la recaudación fiscal y de una reducción de la morosidad,<sup>43</sup> ligada principalmente a una mejor transparencia de la gestión pública y a la visibilidad a corto plazo de las obras y servicios.

Por otra parte, los Presupuestos Participativos tienden a canalizar la participación y la movilización de las comunidades al momento de la ejecución de las obras financiadas. Estos aportes en trabajo, por lo regular no monetarios, si bien no elevan el presupuesto municipal, permiten una elevación sustancial de las inversiones en la ciudad.<sup>44</sup>

<sup>39</sup> UN-HABITAT, UGI, May 2003, op cit. Traducción del autor.

<sup>40</sup> UN-Habitat, UGI, Guidelines, April 2003, p.5.

<sup>41</sup> Ver Torres Ribeiro, A..

<sup>42</sup> Bremacker, J. del Instituto Brasileño de Administración Municipal –IBAM- (Colección de Recursos sobre PP. Biblioteca Digital. Era Urbana sobre PP. *La problemática fiscal de los Municipios y el Presupuesto Participativo, 2004*)

<sup>43</sup> En Campinas (Colección de Recursos sobre PP. Experiencias de Ciudades Ilustrativas) la recaudación aumentó en pocos años y en Porto Alegre la morosidad para el impuesto predial bajó de 20 a 15%. La consecuencia fue que en menos de diez años, el impuesto predial pasó de 6% a casi 12% de los ingresos corrientes del municipio. Ver también FAQ, pregunta 25.

<sup>44</sup> Ver Colección de Recursos sobre PP. Biblioteca digital. Cabannes, Y. Documento base sobre Presupuesto Participativo y Finanzas Locales.

Otro elemento a tomar en cuenta se refiere a los “costos evitados” por el municipio. La disposición de las comunidades a mantener las infraestructuras resultantes de una decisión del Presupuesto Participativo representa un importante “costo evitado” que puede ser cuantificado como lo indican responsables de Cuenca:<sup>45</sup> “Se observa que la instauración del Presupuesto Participativo ha significado que las comunidades rurales adquieran conciencia del costo de los servicios, se apropien de ellos y estén más dispuestas que antes a colaborar para el mantenimiento de los mismos.”<sup>46</sup>

### **Indicador 2. Predictabilidad de transferencias desde el Gobierno Central**

No tiene vínculo directo con los Presupuestos Participativos.

### **Indicador 3. Publicación de estándares ejecutados**

*Definición (UN-HABITAT): Presencia o ausencia de publicaciones formales por el Gobierno local de resultados de sus estándares ejecutados (performance standards) para los servicios claves suministrados por la autoridad local.*

La mayoría de los municipios con Presupuesto Participativo dan una gran importancia a la información de la población en varios momentos del proceso: a) movilización y convocatoria de la ciudadanía, b) divulgación de las decisiones relativas al Presupuesto Participativo<sup>47</sup> y c) informes de rendición de cuentas sobre las obras programadas y ejecutadas.

Esos informes detallados e ilustrados dan cuenta anualmente del valor de las obras relacionadas con los servicios básicos del municipio, el grado de avance de la ejecución, los valores de los aportes de la comunidad y, a veces, el número de beneficiarios. Estos documentos y los datos que contienen están generalmente disponibles en los sitios *web* de los municipios<sup>48</sup>. Además, son presentados en audiencias públicas a la ciudadanía.

Se puede concluir nítidamente que los Presupuestos Participativos contribuyen a este componente de eficacia, el cual a su vez es signo de buena gobernanza.

### **Indicador 4. Encuesta de satisfacción de la ciudadanía**

*Definición (UN-HABITAT): Existencia y frecuencia de una encuesta (survey) de satisfacción de la ciudadanía (consumers) con relación a los servicios del gobierno local.*

En sintonía con los principios e indicadores de Buena Gobernanza, varias de las ciudades con Presupuesto Participativo llevan anualmente encuestas de satisfacción sobre el proceso y sus resultados. Se acompañan normalmente de datos sobre el perfil socio-económico de quien participa. Es interesante notar que, por lo general, estas encuestas de satisfacción no se quedan en los servicios municipales. Pueden ser divulgadas ampliamente en el momento de rendición de cuentas. En este caso el conjunto de la población tiene un conocimiento de la situación.<sup>49</sup> Son más comúnmente divulgadas y apropiadas por los delegados y por Consejeros del Presupuesto

---

<sup>45</sup> Cuenca, ciudad de los Andes Ecuatorianos con tradición de trabajos colectivos comunitarios (ver Colección de Recursos sobre PP, ciudades ilustrativas) estima que el valor aportado por la comunidad principalmente en mano de obra multiplica por dos la inversión municipal vía el Presupuesto Participativo. Colección de Recursos sobre PP. Experiencias de Ciudades Ilustrativas/ Cuenca

<sup>46</sup> Colección de Recursos sobre PP. Biblioteca Digital. Documento Base.

<sup>47</sup> En Brasil los mecanismos más usados son publicaciones de la alcaldía, prensa local y relatorios especializados. Ver experiencias de OP Brasil (op cit) Colección de Recursos sobre PP. Bibliografía comentada.

<sup>48</sup> Ver Colección de Recursos sobre PP. Sitios web.

<sup>49</sup> A título de buen ejemplo ver en el Colección de Recursos sobre PP la rendición de cuentas del pequeño municipio de Tapejara (14 000 habitantes), Río Grande do Sul, Brasil. Incluye datos socio económicos sobre los participantes del Presupuesto Participativo (edad, sexo, estado civil, ingreso, tamaño de la familia, nivel de escolaridad, sector de actividad, profesión, pertenencia comunitaria, medios por los cuales fue informado). Incluye también los resultados de la encuesta de satisfacción. El haber agregado el perfil es importante en el sentido de conocer mejor quién piensa qué. En este caso particular los resultados fueron una llamada de atención para mejorar el proceso (óptimo 19%; bueno 38%; regular 27%; malo 5%; pésimo 1%; no responde 10%).

Participativo. En función de los resultados obtenidos y del perfil de los participantes, los consejeros tienen elementos importantes para modificar el reglamento interno vigente. En Porto Alegre, el Municipio co-financia periódicamente a una reconocida ONG local para realizar una investigación con encuesta de opinión.<sup>50</sup> Estas publicaciones independientes se han vuelto a través de los 15 años de la experiencia, una imagen objetiva del Presupuesto Participativo local y un barómetro de la satisfacción ciudadana.

En otras situaciones las encuestas son dirigidas no solamente hacia la ciudadanía, sino que van apreciando los problemas y el grado de satisfacción dentro del aparato administrativo.<sup>51</sup> A partir de esta doble lectura, varios cambios han sido introducidos en el proceso de Presupuesto Participativo. Esta situación, como las anteriores, tiende a demostrar que las encuestas de opinión, en el contexto del Presupuesto Participativo, se vuelven un instrumento importante para modificar las “reglas del juego”. Inciden directamente sobre la dimensión de eficacia del Índice de Gobernanza Urbana.

### **Indicador 5. Existencia de una visión oficial sobre la ciudad**

*Definición (UN-HABITAT): Medición del compromiso de las autoridades locales para generar una visión relativa al progreso de la ciudad. ¿La autoridad local construye una visión para el futuro de la ciudad a partir de un proceso participativo?*

Una de las lecciones aprendidas del análisis de 25 experiencias de Presupuesto Participativo es que su relación con los planes, de largo plazo o estratégicos, y con una visión oficial sobre la ciudad, es dialéctica e interactiva.<sup>52</sup> Es necesario diferenciar dos situaciones típicas:

La primera se refiere a aquellas en donde los Presupuestos Participativos han sido posteriores a los Planes de Desarrollo y a una visión formal y pública de la ciudad. Son, por lo regular, ciudades latinoamericanas, no brasileñas y europeas. En este caso, los Presupuestos Participativos son un mecanismo importante para materializar a corto plazo la visión de largo plazo de las ciudades.<sup>53</sup> Las ordenanzas municipales relativas a los Presupuestos Participativos incluyen y precisan el vínculo con estos Planes de Desarrollo.<sup>54</sup>

La segunda situación se refiere a las ciudades en donde no existen Planes Estratégicos o de Desarrollo Urbano, o en las cuales son obsoletos y/o no aplicados. En este caso los Presupuestos

---

<sup>50</sup> La ONG Cidade <http://empresa.portoweb.com.br/ong/cidade/> publica regularmente *Quem é o público do Orçamento Participativo* (ver bibliografía digital / Colección de Recursos sobre PP). La encuesta consta de 69 cuadros de restitución organizados en tres partes: I) el perfil del participante, II) La participación y una tercera sobre *opinión o percepción sobre el Presupuesto Participativo* directamente relacionada con las encuestas de opinión. En esta tercera parte, importante notar las preguntas relativas a la rendición de cuentas hacia la ciudadanía por parte de los representantes del Presupuesto Participativo, lo cual constituye otro tema directamente vinculado a la buena gobernanza.

<sup>51</sup> El municipio de Córdoba, España (ver Colección de Recursos sobre PP. Experiencias de Ciudades ilustrativas) realizó en el 2003 una doble auditoría: interna, hacia el aparato administrativo y una auditoría externa, focalizada sobre los participantes del Presupuesto Participativo. La técnica utilizada de colecta de opinión fue un cuestionario semi abierto.

<sup>52</sup> Ver Colección de Recursos sobre PP. Biblioteca PGU (formato PDF): Cabannes, Y. *Documento base. Seminario de lanzamiento de la Red 9 URBAL, finanzas locales y Presupuestos Participativos*. Municipio de Porto Alegre, 2004. P.79- 80.

<sup>53</sup> Para más detalles ver Colección de Recursos sobre PP, las ciudades ilustrativas siguientes que ilustran en forma matizada estas relaciones: *Cotacachi*, Ecuador; *Villa El Salvador e Ilo*, Perú; *Montevideo*, Uruguay; *Córdoba*, España; *Saint Denis*, Francia; *Caxias do Sul, Porto Alegre y São Paulo*, Brasil.

<sup>54</sup> Es de particular interés examinar las ordenanzas de Presupuesto Participativo de *Ilo*, y de *Villa El Salvador*, ambas incluidas como recursos en la Colección de Recursos sobre PP. La ordenanza No. 030-2001 de VES del 4/6/01 precisa en los “considerando”: *que el Presupuesto Participativo es un instrumento de decisión y gestión democrática para el uso de los recursos asignados del presupuesto municipal, en función del plan Integral de Desarrollo de V.E.S*”. Es de notar que el Plan Integral de Desarrollo verdadera visión de ciudad, elaborado en forma participativa fue priorizado por referéndum popular en 1999, hecho único en las ciudades latinoamericanas. Sobre este punto particular ver Colección de Recursos sobre PP / bibliografía comentada VES y Colección de Recursos sobre PP / biblioteca digital PGU (formato PDF): *Relatorias del 1er Encuentro Internacional sobre Presupuesto Participativo*. DESCO, PGU, Municipalidad de VES, Cuaderno de Trabajo PGU No. 94, Marzo 2003, 2ª ed.).

De forma igualmente explícita, la ordenanza (ver Colección de Recursos sobre PP. Instrumentos) No. 145-01-MP125 de la ciudad de Ilo (25.10.2001) indica en su artículo 6º. Definición: *el Presupuesto Participativo es el espacio y proceso de concertación de la inversión pública y privada para promover el desarrollo de Ilo, con una visión compartida y principal mecanismo de gestión del plan de Desarrollo Sostenido [...]*. En su artículo 8º objetivos complementa: los objetivos del Presupuesto Participativo son [...] *Promover la planificación estratégica institucional y la corresponsabilidad en la gestión para el desarrollo local en el marco del Plan de Desarrollo Sustentable [...]*.

Participativos son un primer paso hacia una planificación participativa de la ciudad. A la hora de construirse estos planes de largo plazo integrarán las demandas y las preocupaciones de la población. Esta situación ha sido muy común en Brasil.<sup>55</sup>

En conclusión, se puede afirmar que los Presupuestos Participativos son, según las situaciones, un instrumento de materialización a corto plazo de visiones compartidas y formalizadas de la ciudad, o bien son un primer paso, extremadamente rico, para la formalización de una visión de ciudad que será adoptada por el Gobierno Local. En este sentido, los procesos de Presupuesto Participativo inciden sobre la existencia de una visión de ciudad (indicador 5) y por lo tanto, contribuyen positivamente a la eficacia como principio de ‘buena gobernanza’.

## **2.2. El Presupuesto Participativo a la luz del principio de Equidad (*Equity*)**

*Definición (UN-HABITAT): Los servicios y las infraestructuras tienen que ser destinadas a todos los residentes de manera que sus vidas sean seguras y productivas. Las mujeres y los hombres tienen un acceso igualitario (equal access) a los procesos de decisión urbana. El número de hogares pobres tiene que ser lo más bajo posible.*<sup>56</sup>

La equidad, como dimensión fundamental de la Gobernanza Urbana, se construye en el contexto del IGU, a partir de cuatro indicadores:

Indicador 6. Carta de la ciudad reconociendo el derecho al acceso a los servicios básicos

Indicador 7. Mujeres concejales

Indicador 8. Política de tarificación del agua a favor de los pobres

Indicador 9. Incentivos al sector informal

A continuación se examinarán las relaciones entre los Presupuestos Participativos y estos indicadores.

### ***Indicador 6. Carta de la ciudad reconociendo el derecho al acceso a los servicios básicos***

*Definición (UN-HABITAT): Presencia o ausencia de un documento (carta firmada y publicada por parte del gobierno local), que reconozca el derecho de la ciudadanía a los servicios básicos.*

Si bien las ciudades con Presupuesto Participativo no tienen necesariamente un documento formal y público reconociendo el derecho ciudadano a los servicios básicos, en los hechos han contribuido, en su gran mayoría, a elevar significativamente el acceso de las familias pobres a los servicios básicos. Este punto será desarrollado en el capítulo sobre la contribución de los Presupuestos Participativos a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Sin embargo, a partir del momento en que los ciudadanos pueden definir los sectores prioritarios de inversión pública, los servicios básicos son por lo general de los más votados. La priorización del gasto público a partir de las necesidades sentidas por la población, es uno de los elementos distintivos del proceso de Presupuesto Participativo. “*Considerándose las cuatro principales prioridades a lo largo de los últimos 12 años de Presupuesto Participativo: vivienda, pavimentación, alcantarillado y educación, los resultados hicieron de Porto Alegre la ciudad de mejor calidad de vida entre las capitales brasileñas*”.<sup>57</sup> Este comentario del director de CIDADE resume claramente el impacto positivo con relación al acceso a los servicios básicos. Esta mejoría tiende a tener un efecto visible a nivel de la ciudad y sentido a nivel de la población cuando el

<sup>55</sup> Ver en particular las experiencias de las ciudades ilustrativas siguientes: Icapuí, Caxias do Sul, Belo Horizonte y Campinas, todas en Brasil.

<sup>56</sup> UN-HABITAT, UGI, Mayo 2003. Op cit.

<sup>57</sup> Baierle, S. *La experiencia de Porto Alegre en Presupuesto Participativo* in, Documento base Red 9, 2004 (ver Colección de Recursos sobre PP / Biblioteca digital PGU). Para una presentación del impacto del Presupuesto de Porto Alegre sobre el acceso a los servicios básicos, ver también en la biblioteca digital PGU, Nuñez, T. *Participação Popular e combate à Pobreza em Porto Alegre, Brasil*, PGU-IULA FLACMA-Cities Alliance, 175p. En: Serie: Cadernos de Trabalho No.126, Agosto 2003, pp.69-91.

proceso se consolida en el tiempo, es decir, cuando consigue mantenerse más allá de uno o dos mandatos.<sup>58</sup> El efecto está, evidentemente, relacionado también con los valores debatidos e invertidos por las ciudades: a mayor inversión sometida a debate, mayor acceso a los servicios.

### **Indicador 7. Mujeres Concejales**

*Definición (UN-HÁBITAT): Mujeres concejales en relación (%) al número total de concejales y mujeres concejales en relación al número de candidatas.*

Los Presupuestos Participativos son un espacio de participación en el cual las mujeres tienen el mismo derecho, en teoría, a ser electas como representantes. Se puede anticipar que las delegadas y/o consejeras electas, acostumbradas a tomar la palabra y tomar decisiones sobre el presupuesto de la ciudad estarán mucho más confiadas y preparadas para ser candidatas a concejalas a nivel de su ciudad. Sin embargo, no existen estudios precisos que indiquen cuál es la proporción de mujeres consejeras del Presupuesto Participativo que fueron candidatas a concejalas y cuantas de ellas fueron electas. Existen a la fecha elementos parciales que tienden a reforzar la hipótesis.

Cabe notar que si bien la proporción de mujeres delegadas de Presupuesto Participativo corresponde más o menos a la proporción de mujeres presentes en las asambleas, su presencia tiende a caer significativamente a la hora de la elección de los/las consejeras por parte de los delegados<sup>59</sup>. Sin embargo, la proporción de mujeres representantes electas en los procesos de Presupuesto Participativo es significativamente más elevada que la proporción de mujeres concejalas a nivel municipal. Ese elemento tiende a reforzar la idea que los Presupuestos Participativos constituyen un espacio de decisión en el cual la equidad mujeres y hombres es más favorable a las mujeres.

No obstante, mucho queda por hacerse para llegar a una equidad entre mujeres y hombres en las decisiones relativas a Presupuesto Participativo. Por lo tanto, las discriminaciones positivas y las acciones afirmativas que varias ciudades están implantando para alcanzar una mayor equidad son de extrema relevancia en relación, entre otros aspectos, con la gobernanza urbana.<sup>60</sup>

### **Indicador 8. Políticas de tarificación del agua a favor de los pobres**

*Definición UN-HÁBITAT: Presencia o ausencia de una política tarifaria del agua que tome en cuenta las necesidades de los hogares pobres, lo cual se transforma en tarifas preferenciales cuando se compara con otros grupos o tarifas para el consumo del sector industrial y de servicios.*

La relación entre las políticas de tarificación preferencial del agua y el proceso del PP no es directa. Sin embargo, la ampliación de la red de agua hacia las familias pobres es nítida. En Porto Alegre (y habría muchos ejemplos más) “según los datos disponibles, que cubren el período 89/99 la red de abastecimiento de agua pasó de 2.340 Km. a 3.001 Km., incorporando 104.368 viviendas. El abastecimiento de agua, que ya beneficiaba en 1989 a 94.7% de los

---

<sup>58</sup> Ver en particular los resultados obtenidos en Belo Horizonte, Icapuí, São Paulo y Montevideo (Colección de Recursos sobre PP, Experiencias de Ciudades Ilustrativas).

<sup>59</sup> En Porto Alegre, en 2002, 61% de las delegadas eran mujeres, y solamente 33% fueron electas consejeras (último nivel de representación en el ciclo del Presupuesto Participativo). Ver Baierle, S. Op cit (Colección de Recursos sobre PP) y Porto Alegre (Colección de Recursos sobre PP, Experiencias de Ciudades Ilustrativas).

<sup>60</sup> Para acciones afirmativas hacia las mujeres en el marco de los Presupuestos Participativos, se recomienda examinar iniciativas tales como: a) mesa temática de la ciudadanía de *Campinas* (Colección de Recursos sobre PP / Ciudades Ilustrativa), la mesa de inclusión social de *Caxias do Sul* (Colección de Recursos sobre PP / Ciudades ilustrativa), las discriminaciones positivas hacia segmentos sociales vulnerables del municipio de *São Paulo* (Colección de Recursos sobre PP / Ciudades Ilustrativas) y las relaciones entre el Plan de Igualdades de Oportunidades y el Presupuesto Participativo en *Cuenca* (Colección de Recursos sobre PP / Ciudades ilustrativas). Además ver biblioteca digital / documento base pp.63-65 y bibliografía especializada, ciudad de Recife, Brasil y de Rosario, Argentina.

*domicilios de la ciudad, pasó en 2002 a 99.5%.<sup>61</sup>* Es importante notar que en función de las demandas a través del Presupuesto Participativo, el acceso al agua no permitió solamente absorber el déficit, sino también atender a los nuevos hogares resultantes del crecimiento urbano.

Con relación a la cuestión del abastecimiento de agua y de las políticas tarifarias preferenciales, lo más destacable es que el agua, que llega al 99.5% de los hogares de Porto Alegre (y de pocas ciudades más con Presupuestos Participativos<sup>62</sup>) es agua *potable*, apta para el consumo humano. En la mayoría de las ciudades latinoamericanas, el agua de la red pública tiene usos domésticos pero no puede ser bebida. La compra de agua potable, por otros circuitos, incide directamente en el gasto de las familias pobres. Se puede plantear como una hipótesis que merecería estudios de mayor profundidad, que el suministro de agua potable reduce el gasto familiar y se asimila a una política de tarificación positiva a través del consumo.

### ***Indicador 9. Incentivos a la economía informal***

*Definición (UN-HABITAT): Áreas comerciales de la ciudad en las cuales el pequeño comercio ambulante no está autorizado (o está sometido a restricciones particulares). Mide también la existencia de incentivos para la economía informal, por ejemplo vendedores ambulantes, mercados públicos informales y ferias municipales<sup>63</sup>.*

Generalmente durante los primeros años de implantación de los Presupuestos Participativos la relación con el sector informal es más la excepción que la regla. Por una parte su participación es limitada, tanto en las asambleas plenarias como en las asambleas temáticas. Pero la principal razón es que las prioridades votadas se refieren sobre todo a obras de infraestructura y a servicios.

Sin embargo, al reducirse el déficit en servicios básicos, las demandas del sector informal tienden a incorporarse y pueden ser votadas. Por otra parte, en algunas ciudades, el sector informal, al organizarse, puede llegar a tener representantes que facilitan la votación de sus propuestas durante las asambleas por sectores particulares, por ejemplo pequeños productores, recicladores de basura, vendedores ambulantes o agricultores urbanos.<sup>64</sup>

Además, un número limitado de ciudades<sup>65</sup> han tenido una actitud proactiva para que el sector informal se integre al proceso del Presupuesto Participativo y se beneficie directamente, recibiendo recursos públicos en función de sus demandas.

### ***Resumen sobre Presupuesto Participativo y Equidad***

El análisis de experiencias actuales sugiere que los Presupuestos Participativos son un buen vehículo para construir ciudades más equitativas para las mujeres, los pobres y, en menor medida, para los y las productores de bienes y de servicios del sector informal.

---

<sup>61</sup> Nuñez, T. Participação Popular e combate à Pobreza em Porto Alegre, op cit p.77. Disponible en formato PDF en la biblioteca digital PGU / Colección de Recursos sobre PP. Datos de la Prefeitura Municipal. Relatório de Indicadores Sociais de Porto Alegre.

<sup>62</sup> Ver en particular la experiencia del municipio de Santo André, Brasil y su política de tarificación preferencial (Colección de Recursos sobre PP / bibliografía especializada).

<sup>63</sup> UN-Habitat, Field Test. UGI

<sup>64</sup> En la ciudad de Rosario (1 millón de habitantes) en Argentina, desde el segundo año de su implantación, los agricultores urbanos se organizaron y en 3 de los 8 distritos del Presupuesto Participativo consiguieron hacer votar la agricultura urbana como una de las áreas prioritarias (ver Colección de Recursos sobre PP / bibliografía especializada por ciudades).

<sup>65</sup> Ver en particular la experiencia de Cuenca (Colección de Recursos sobre PP / Ciudades ilustrativas) que intenta reforzar las asociaciones de productores pequeños y familiares, en particular de mujeres en los sectores del turismo rural, o de la artesanía. Ver también Campinas (Colección de Recursos sobre PP / Ciudad ilustrativa), donde una de las seis *asambleas populares temáticas* del Presupuesto Participativo, Desarrollo Económico, está explícitamente orientada a canalizar demandas del sector informal.

### 2.3. Los Presupuestos Participativos a la luz del principio de Participación

El punto de partida para la selección de los indicadores de Participación, como tercera dimensión clave de la Buena Gobernanza, es resumido de la siguiente forma por la ONU-HABITAT: “*Un gobierno local participativo involucra a todos sus residentes en las decisiones relativas a sus vidas, e incluye en forma eficaz a todos los grupos de la población. Una ciudad con una vida comunitaria pujante apunta a altos niveles de compromiso cívico*”.<sup>66</sup>

Cinco son los indicadores que componen la dimensión participativa del UGI:

Indicador 10. Concejo Municipal Electo

Indicador 11. Alcalde Electo

Indicador 12. Proporción del electorado que vota (desagregado por sexo)

Indicador 13. Foro público

Indicador 14. Asociaciones cívicas por cada 10.000 habitantes

#### ***Los Presupuestos Participativos a la luz de los indicadores 10, 11 y 12***

Todas las experiencias de Presupuesto Participativo registradas se desarrollan en ciudades en las cuales tanto el Alcalde como el Concejo Municipal son democráticamente electos. El Presupuesto Participativo se inscribe siempre dentro del sistema de Democracia Representativa. Sin embargo, combina elementos de Democracia Directa y de Democracia Participativa que enriquecen y profundizan el ejercicio democrático. El ejercicio del Presupuesto Participativo preserva el rol del poder legislativo en el sentido de que su aprobación final será del Concejo Municipal. No solamente no lo destruye, sino que lo refuerza y lo cualifica. El legislador reencuentra su función original de “concejaj”, que “aconseja a la ciudadanía” para las decisiones claves sobre la ciudad y no pierde su función de legislador.<sup>67</sup>

Uno de los objetivos explícitos que buscan muchos gobiernos locales a través del Presupuesto Participativo es, por una parte, generar una nueva relación (o reforzar la existente) entre el gobierno local y la ciudadanía (lo que las ciudades francesas llaman *lien social*).<sup>68</sup> La intención, al devolver el poder a la ciudadanía, es no solamente aproximar al ciudadano a los asuntos de la *Polis*, sino “invertir el sentido de la relación Gobierno-Sociedad Civil”.<sup>69</sup> Uno de los principales responsables políticos de la ciudad de Porto Alegre precisa que “*al invertir la relación Estado / Sociedad, se abre un espacio para quien nunca tuvo espacio, dando más poder político a quien menos poder económico tiene. Claro que este proceso de compartir el poder no es solamente fruto de la voluntad (política). El aprendizaje de un nuevo modo de ejercicio del poder, la producción de una gobernanza fortalecida a través de la participación, no es fácil*”.<sup>70</sup>

El resultado observable de este proceso es un *interés* creciente por parte de la población, en contextos en los cuales el voto es obligatorio<sup>71</sup> o donde el desinterés por los partidos políticos y por la política lleva a altos niveles de abstención. Sin embargo, no existen estudios sobre las tasas de participación electorales relativas en ciudades ‘con’ y ciudades ‘sin’ Presupuesto Participativo. Más allá del número de votantes, el aporte del Presupuesto Participativo es el de elevar el nivel de conciencia y el nivel de información de las personas que han participado en los procesos deliberativos a la hora de elegir sus alcaldes y sus concejales.

<sup>66</sup> UN-Habitat, UGI, Mayo 2003, op cit.

<sup>67</sup> Ver Porto Alegre, Colección de Recursos sobre PP. Bibliografía selectiva y bibliografía comentada

<sup>68</sup> Ver en particular las experiencias de Bobigny o de Saint Denis en Francia (Colección de Recursos sobre PP/ Ciudades ilustrativas).

<sup>69</sup> Esta inversión del sentido de la relación es desarrollada por los principales teóricos y políticos del Presupuesto Participativo (ver bibliografía comentada).

<sup>70</sup> Mancuso, E. El *Presupuesto Participativo de Porto Alegre*. En: Revista Era Urbana 2004. Número Especial sobre Presupuesto Participativo (Colección de Recursos sobre PP / Biblioteca digital PGU).

<sup>71</sup> En Brasil, por ejemplo, el no votar es sancionado por una multa. Explica en parte los altos porcentajes de votación.

### **Indicador 13. Foro Público**

*Definición (UN-HABITA): El Foro Público puede incluir consejos populares, consultas urbanas, comités barriales de asesoría, reuniones públicas, etc....*<sup>72</sup>

El Presupuesto Participativo se constituye generalmente como un Foro Público, con niveles de formalización y de institucionalización muy variables.<sup>73</sup> Se suele considerar que el Presupuesto Participativo es una de las principales esferas públicas no gubernamentales,<sup>74</sup> asimilable al ‘ágora’ de la democracia griega. Es un espacio de encuentro y de debate entre el poder electo y el conjunto más amplio de ciudadanos y ciudadanas, organizadas o no.

En realidad el proceso de Presupuesto Participativo tiende a generar una secuencia de “Foros Públicos” a lo largo de su ciclo:<sup>75</sup> asambleas barriales, asambleas relacionadas con los ejes temáticos prioritarios en la ciudad (transporte para todos, ciudad verde, educación, desarrollo económico local, deporte, etc.), asambleas regionales, consejos de Presupuesto Participativo, congresos de la ciudad, etc. Por lo tanto, tiende a profundizar la amplia noción de “Foro Público” contenido en el Índice de Gobernanza.

Además, en la mayoría de los casos, el proceso del Presupuesto Participativo va a ser uno de los espacios y canales de participación y no suele existir en forma aislada. Hoy en día, uno de los temas en debate y uno de los desafíos de las ciudades con Presupuesto Participativo es “*la efectivización de los foros (‘arenas’, en portugués) y el establecimiento entre ellos de relaciones permanentes sobre las preguntas que interesan al conjunto de la población*”.<sup>76</sup>

La ampliación del Presupuesto Participativo como foro hacia el conjunto de la población y hacia los segmentos más vulnerables e históricamente excluidos de la sociedad es uno de los desafíos principales, y al mismo tiempo uno de sus límites.<sup>77</sup>

### **Indicador 14. Asociaciones Cívicas por cada 10.000 habitantes**

*Definición (UN-HABITAT): Mide el número de asociaciones cívicas (registradas) por cada 10.000 habitantes dentro de la jurisdicción del gobierno local.*<sup>78</sup>

Para apreciar la contribución que los Presupuestos Participativos hacen a este tema es necesario diferenciar dos situaciones típicas, explicitadas en la Sección I. La primera, esencialmente brasileña, es cuando la participación en el Presupuesto Participativo es individual y universal, y por lo tanto, las organizaciones civiles no tienen una “cuota de poder” para la priorización de las demandas desde las asambleas y tampoco a nivel de los representantes en las instancias finales de decisión (Consejo del Presupuesto Participativo u otras formas). A pesar de los debates y de

<sup>72</sup> UN-Habitat, UGI, Guidelines for second field testing, Feb. 2004.

<sup>73</sup> Ver sección en el presente documento sobre la diferenciación entre los autodenominados Presupuestos Participativos.

<sup>74</sup> Sobre debates, críticas y aportes sobre el Presupuesto Participativo como *esfera pública no gubernamental* ver Colección de Recursos sobre PP / librería digital / Bibliografía comentada: Avritzer, L.; Navarro Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*, Cortez Editora, São Paulo, 2003, 334p. (3); Genro, Tarso; De Souza, Ubiratan. *Presupuesto Participativo: la experiencia de Porto Alegre*. CTA; EUDEBA, Buenos Aires, 1998, 123p. (9); Red de Participación Ciudadana y Control Social; Fundación Paulo Freire; Programa de Gestión Urbana. *Memoria del Seminario Internacional “Presupuestos Participativos en el contexto boliviano*. PGU-ALC, Serie: Cuadernos de Trabajo; N°130, Quito, 2003, 110p. (15); Torres Ribeiro A.; Gracia, G. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil. 1997 – 2000*. Foro Nacional de Participación Popular, Editora Vozes, Petrópolis, 2003, 118p. (17); Gret, M., Sintomer, Y. *Porto Alegre: L’espoir d’une autre démocratie*, La Découverte, París, 2002, 135 p.(10)

<sup>75</sup> Ver ejemplos de Ciclo del Presupuesto Participativo. Colección de Recursos sobre PP. Instrumentos (Porto Alegre, Pinheiral, Belo Horizonte e Ilo).

<sup>76</sup> Ver Grazia, de Grazia, *o orçamento participativo e os movimentos sociais*. Número Especial, sobre Presupuesto Participativo de la Era Urbana, 2004. Ver Colección de Recursos sobre PP, Biblioteca digital PGU. Grazia de Grazia define las “arenas” como espacios institucionales de participación que consideren segmentos sociales diferenciados.

<sup>77</sup> Ver Sección I, § 5 participación de los excluidos y Manual de Preguntas Frecuentes (Colección de Recursos sobre PP)

<sup>78</sup> UN-Habitat, Guidelines for second field testing, UGI op, cit. p.21.

las críticas<sup>79</sup> de los movimientos sociales que se consideraban deslegitimados, los pocos trabajos de investigación disponibles tienden a demostrar que, por una parte, las organizaciones de vecinos (es decir con base territorial) con existencia ‘real’<sup>80</sup> salieron fortalecidas y revitalizadas y, por otra parte, que el número de organizaciones aumentó, al abrirse las asambleas a temas sectoriales tales como educación, salud, ecología o juventud.

El debate de estos temas tiende a fomentar la aparición de organizaciones nuevas o la activación de las existentes. Participan, a través de sus miembros, en las distintas asambleas para intentar financiar sus proyectos y sus propuestas con los recursos municipales. Incidentalmente, han tendido a ser menos dependientes de financiamientos internacionales, a través de ONG’s, por ejemplo.<sup>81</sup> Sin embargo, el debate sobre el impacto del Presupuesto Participativo en las organizaciones civiles, tanto sobre su número como sobre su vitalidad<sup>82</sup> o su dependencia, está lejos de ser agotado.<sup>83</sup> Se requiere de trabajos más profundos para poder alimentar las discusiones.

En las experiencias que privilegian la democracia representativa comunitaria, es decir en las cuales la participación se hace a través de representantes de organizaciones sociales o políticas preexistentes, queda claro que dichas organizaciones salen favorecidas, legitimadas y revitalizadas gracias al proceso del Presupuesto Participativo y también, entre otros, gracias al acceso a recursos públicos que posibilita.<sup>84</sup>

En ambos casos el proceso del Presupuesto Participativo tiende a elevar la calidad y la transparencia de las asociaciones civiles locales por la necesidad que tienen sus delegados de ‘rendir cuentas’ a sus miembros. Es probablemente una de las incidencias cualitativas que merecería también más estudios a profundidad.

#### **2.4. Los Presupuestos Participativos a la luz del principio de Rendición de Cuentas (Accountability)**

El postulado hecho para la selección de los indicadores fue el siguiente: “*Un gobierno local que practica la rendición de cuentas (accountable) puede operar en forma relativamente independiente y confiable a través de un proceso abierto en todas sus operaciones y sus proyectos. Obtiene, en retorno, la confianza de sus ciudadanos (citizens).*”<sup>85</sup> Son siete los indicadores que permiten apreciar el principio de *Rendición de Cuentas*. Las contribuciones que los Presupuestos Participativos hacen a cada uno de ellos se presentan a continuación.

Indicador 15. Publicaciones formales (licitaciones, presupuestos y cuentas)

Indicador 16. Control por parte de niveles superiores de gobierno

---

<sup>79</sup> Ver por ejemplo el trabajo, único y de interés de la ONG *solidaridade*, compuesta exclusivamente de habitantes de Porto Alegre que han sido delegados del Presupuesto Participativo de la ciudad. *Solidaridade, Caminhando para un Mundo Novo*. OP de Porto Alegre visto pela comunidade, Ed. Vozes. Questões Mundiais, Petrópolis, 2003, 184p.

<sup>80</sup> La palabra *real* se utiliza en oposición a las numerosas asociaciones de vecinos (llamadas “cartoriais” en Brasil, lo cual podría traducirse por notariales”) creadas para la distribución de beneficios sociales como los bonos de leche. No tienen una vida social real y son esencialmente la base de sistemas populistas. Sirven de polea de transmisión entre políticos y la población necesitada, en particular en épocas pre electorales.

<sup>81</sup> Sobre el aumento y la diversificación de las organizaciones en Porto Alegre como consecuencia del Presupuesto Participativo ver las investigaciones de Cidade, *Quem é o público del OP em Porto Alegre*, op cit. Ver también Córdoba y Caxias do Sul (Ciudad ilustrativa, Estudio de Caso) por ser ciudades con una fuerte tradición participativa *antes* del presupuesto Participativo, movimiento que salió fortalecido por el proceso. Ver también, Torres Ribeiro, A.C., *Experiências de OP no Brasil*, op cit, en particular segmento III, sobre los participantes que indica que 77% de los participantes son socios de organizaciones de moradores e identifica también la variable de las pertenencias.

<sup>82</sup> Ver por ejemplo el trabajo, único y de interés de la ONG *solidaridade*, compuesta exclusivamente de habitantes de Porto Alegre que han sido delegados del Presupuesto Participativo de la ciudad. *Solidaridade, caminhando para um Mundo Novo*. OP de Porto Alegre visto pela comunidade, Ed. Vozes. Questões Mundiais, Petrópolis, 2003, 184p.

<sup>83</sup> Se hace referencia en particular a los debates durante el seminario de lanzamiento de la Red Urbal sobre Presupuesto Participativo (Enero 2004).

<sup>84</sup> Ver en particular las experiencias de Cotacachi, de Cuenca, o de Montevideo. (Colección de Recursos sobre PP. Ciudades Ilustrativas).

<sup>85</sup> UN-HABITAT, UGI, op cit. Traducción del autor.

- Indicador 17. Códigos de conducta
- Indicador 18. Facilidad para quejas ciudadanas
- Indicador 19. Comisiones anti-corrupción
- Indicador 20. Divulgación de bienes e ingresos
- Indicador 21. Auditorías independientes

### ***Indicador 15. Publicación formal (licitaciones, presupuestos y cuentas)***

*Definición (UN-HABITAT): Existencia de una publicación formal (accesible) por parte del gobierno local con relación a contratos, licitaciones, presupuestos y cuentas.*

Una de las contribuciones más claras de los procesos de Presupuesto Participativo a la Gobernanza Urbana se sitúa a este nivel. Si bien las prácticas son muy diferentes entre las ciudades, hay una tendencia clara a transparentar y a publicar los contratos públicos y los presupuestos.

Las comisiones de fiscalización y de control social de obras financiadas con recursos del Presupuesto Participativo tienen modalidades diferentes, pero son un instrumento ciudadano importante que vela para que el gobierno local publique sus contratos y transparente su contabilidad.<sup>86</sup>

En varias ciudades, la posibilidad que tienen los representantes de tales comisiones de control de participar en la apertura y en el análisis de las respuestas a las licitaciones públicas es una práctica innovadora relacionada con la dinámica actual de los Presupuestos Participativos.

### ***Indicador 16. Control por parte de niveles superiores de gobierno***

*Definición (UN-HABITAT): Mide el control por parte de niveles superiores de Gobierno (Central, Estado / Provincia) para cerrar un gobierno local o retirar los concejales de su cargo.*<sup>87</sup>

No aplica.

### ***Indicador 17. Códigos de conducta***

*Definición (UN-HABITAT): Existencia de Declaraciones publicadas y firmadas sobre las normas de conducta que los ciudadanos pueden esperar por parte de sus responsables electos y de los empleados municipales.*<sup>88</sup>

Los Reglamentos Internos de los Presupuestos Participativos<sup>89</sup> son verdaderos códigos de conducta que precisan, por ejemplo, el poder y la responsabilidad de los concejales, del Alcalde y de los funcionarios en el Consejo del Presupuesto Participativo: éstos pueden tener presencia o no en el Consejo, con voz y a veces con voz y voto. Es interesante notar que los Reglamentos Internos (y algunas ordenanzas en la América Latina no brasileña) son códigos de conducta también para los ciudadanos, en particular para los delegados y los responsables electos en las asambleas.

---

<sup>86</sup> Ver los estatutos y las funciones de dos de estas comisiones en Colección de Recursos sobre PP / Instrumentos: las *COMFORÇAS* de Belo Horizonte, y las *COFIS* de Belem. Para un estudio más profundo de las comisiones de control social y fiscalización ver Estudio de casos / Ciudades ilustrativas. Para ejemplos de publicación financieras ver los ejemplos de Tapejará y de Caxias do Sul (Colección de Recursos sobre PP / Instrumentos de rendición de cuentas).

<sup>87</sup> UN-HABITAT, Guidelines, op. cit. p. 22.

<sup>88</sup> UN-HABITAT, Guidelines, op. cit. p. 24.

<sup>89</sup> Ver en Colección de Recursos sobre PP. Instrumentos: los ejemplos de los Reglamentos de Porto Alegre y de Campinas.

La elaboración de los reglamentos, de las ordenanzas y de sus reglas de operación relacionadas con los Presupuestos Participativos, resultan en su inmensa mayoría de un diálogo y de consensos a veces difíciles de alcanzar dentro de la ciudadanía y entre la ciudadanía y el gobierno local. Tanto el resultado (el código) como el proceso que permite su materialización, por su alto valor pedagógico y democrático, son portadores de buena gobernanza urbana.

Además, en (pocas) ciudades que han institucionalizado el Presupuesto Participativo, una constitución<sup>90</sup> precisa las atribuciones y los límites de los poderes Legislativo y Ejecutivo. Una ordenanza puede<sup>91</sup> precisar estas atribuciones para un ejercicio particular (por ejemplo, la participación).

### **Indicador 18. Facilidades para quejas ciudadanas**

*Definición (UN-HABITAT): Existencia de una “facilidad establecida” dentro del gobierno local para responder a las quejas y una facilidad local para recibir quejas e informaciones sobre corrupción.*<sup>92</sup>

La contribución que los procesos de Presupuesto Participativo hacen al tema de las quejas, en particular con relación a la corrupción, son indirectas pero concretas. Una de las fases finales del ciclo anual del Presupuesto Participativo es normalmente de evaluación y de aporte de correcciones al proceso. Esas modificaciones, así aprobadas, serán plasmadas en el Reglamento del año siguiente.<sup>93</sup> Tal modalidad permite canalizar quejas ciudadanas sobre irregularidades y sobre malos funcionamientos. Sin embargo, se trata de un canal a través de los representantes del Presupuesto Participativo que tendrán que debatir estos puntos antes de proponer los debidos ajustes.

En la fase de ejecución de las obras,<sup>94</sup> una vez aprobado el presupuesto, los canales de quejas – que suelen ser más frecuentes – son las comisiones de fiscalización, de transparencia y de control, mencionadas anteriormente.<sup>95</sup> Son un instrumento poderoso para eliminar las posibilidades de corrupción que pueden ocurrir a la hora de implantar un presupuesto, en particular durante la ejecución de las obras.

Por otra parte, la movilización de la ciudadanía y las modernizaciones producidas en el aparato administrativo (para adaptarse al Presupuesto Participativo) tienden a favorecer nuevos “canales para quejas ciudadanas”.<sup>96</sup>

### **Indicador 19. Comisión anti-corrupción**

*Definición (UN-HABITAT): Existencia de una agencia local para investigar y para reportar casos de corrupción.*<sup>97</sup>

Las comisiones de fiscalización y de control de obras ejecutadas con recursos del Presupuesto Participativo son instrumentos poderosos para reducir las posibles corrupciones relacionadas

---

<sup>90</sup> Ver Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Colección de Recursos sobre PP / Instrumentos).

<sup>91</sup> Ordenanza de la Ciudad San Salvador sobre Transparencia y Participación.

<sup>92</sup> UN-Habitat, Guidelines, op cit p.25.

<sup>93</sup> Ver ejemplos de ciclos de Presupuesto Participativo en el Colección de Recursos sobre PP (Porto Alegre, Ilo) y la bibliografía especializada por ciudades, la cual referencia año por año los varios instrumentos utilizados.

<sup>94</sup> Sobre este segundo ciclo del Presupuesto Participativo ver por ejemplo el ciclo de Belo Horizonte (Colección de Recursos sobre PP / Instrumentos. Ciclo)

<sup>95</sup> Ver ejemplos de COMFORÇA (Belo Horizonte) y de COFIS (Belem) así como el conjunto de ciudades ilustrativas en Colección de Recursos sobre PP.

<sup>96</sup> Un caso paradigmático es el Municipio de Santo André que instaló un *ombudsman* municipal como parte de su dispositivo más amplio de participación y de transparencia. Entrevista P. Pontual. Agosto 2001, Secretario Municipal de Presupuesto Participativo (inédito).

<sup>97</sup> UN-HABITAT, Guidelines, op cit p.26.

con el gasto público. La fuerza y la integridad de tales comisiones es tal que puede llevar a la remoción de funcionarios corruptos, como lo sugiere el indicador 16.

#### ***Indicador 20. Divulgación de bienes y de ingresos***

No existe una relación directa comprobada.

#### ***Indicador 21. Auditoría independiente***

*Definición (UN-HABITAT): ¿Existe periódicamente una auditoría independiente de las cuentas municipales? ¿Y una discriminación amplia de los resultados?*<sup>98</sup>

No existen datos suficientes que indiquen si las ciudades con Presupuesto Participativo responden positivamente a estas preguntas. Sin embargo, la divulgación amplia de las cuentas municipales y la posibilidad de verificación de las mismas por parte de la ciudadanía (por lo menos de aquellas partes debatidas en el Presupuesto Participativo) va mucho más lejos en términos de rendición de cuentas que la contratación de una empresa de auditoría externa.<sup>99</sup> Introduce la posibilidad de una *auditoría ciudadana*. En las ciudades que debaten la totalidad del presupuesto municipal (inversión, funcionamiento, salarios y deudas), las posibilidades de auditoría ciudadana son facilitadas y permiten un ejercicio de transparencia integral.

#### ***Conclusiones sobre Presupuesto Participativo y Rendición de Cuentas***

Las experiencias de Presupuesto Participativo contribuyen positivamente al postulado de partida de Rendición de Cuentas porque: a) permite una apertura (progresiva) del proceso de planificación y de ejecución presupuestaria, hasta la finalización de los proyectos y de las obras; b) lo cual contribuye a la elevación de la confianza del ciudadano hacia el gobierno local.

El aspecto original que conlleva el Presupuesto Participativo en términos de *Rendición de Cuentas* es que el ejercicio no se limita a una rendición del gobierno local hacia los residentes, lo cual en sí es un paso interesante. En las experiencias más avanzadas la rendición de cuentas será de los representantes electos del Presupuesto Participativo hacia sus organizaciones civiles y hacia la población, lo cual tiende a democratizar a la sociedad civil.

Sin embargo, los vínculos entre Presupuesto Participativo y los indicadores relativos a la Rendición de Cuentas son muy fuertes y directos en dos casos (15, publicación de licitaciones y 18, Canales para quejas); indirectos, pero incidentes, en tres casos (17, Códigos de conducta; 19, comisión anti-corrupción y 21, Auditoría independiente); sin vínculo directo en dos casos (16, Control por parte de niveles superiores de gobierno y 20, Divulgación de bienes y de ingreso). Los indicadores actuales no permiten captar plenamente la contribución de los Presupuestos Participativos a la Rendición de Cuentas, por ejemplo, al no introducir el concepto de auditoría comunitaria y el control social del ejercicio público.

#### **2.5. Los Presupuestos Participativos a la luz del principio de Seguridad, considerado en un sentido amplio**

El postulado hecho para la selección de los indicadores fue el siguiente:

*El gobierno local debería asegurar, en colaboración con otros actores claves, que la ciudadanía tenga una vida segura y sana, a través de políticas locales apropiadas de ambiente,*

---

<sup>98</sup> UN-HABITAT, Guidelines, op cit. p.28.

<sup>99</sup> Ver en particular, Municipio de Montevideo, *Documento de Compromiso de Gestión* (Colección de Recursos sobre PP / Instrumentos) excelente ejemplo de instrumento que facilita una auditoría ciudadana.

*salud y seguridad*<sup>100</sup>. Según UN-Habitat, son cinco los indicadores que permiten apreciar el principio de seguridad:

- Indicador 22. Políticas de prevención del crimen
- Indicador 23. Número de policías por cada 10.000 personas
- Indicador 24. Resolución de conflictos
- Indicador 25. Políticas en contra de la violencia hacia la mujer
- Indicador 26. Políticas para contrarrestar el SIDA / HIV / AIDS

### ***Indicador 22. Política de prevención del crimen***

En el estado de las informaciones disponibles y de los procesos en curso, no existen vínculos significativos entre los Presupuestos Participativos y este indicador.

### ***Indicador 23. Número de policías por cada 10.000 personas***

En ciudades poco seguras y en las cuales la policía es *municipal*, los Presupuestos Participativos abren la posibilidad de plantear desde las asambleas barriales o desde las mesas temáticas los problemas de seguridad, y sobre todo proponer soluciones, desde una perspectiva ciudadana. Se puede proponer elevar el número de policías, pero también medidas que permitan mejorar la *calidad* del servicio (por ejemplo, dotando a los policías con vehículos o con motocicletas) o hacer propuestas comunitarias que mejoren la seguridad (apoyando, por ejemplo, la conformación de comités de vigilancia comunitaria). Es interesante notar que el debate en curso sobre la reforma de la policía municipal en Brasil tiene una participación extremadamente activa de aquellas ciudades con Presupuesto Participativo. Sin embargo, los vínculos entre policía municipal y Presupuesto Participativo es un tema poco trabajado que merecería estudios más profundos.

### ***Indicador 24. Resolución de conflictos***

*Definición (UN-HABITAT). Mide si las comunidades están involucradas en la resolución de conflictos.*

El aprendizaje de la resolución de conflictos, con la participación de las comunidades es probablemente una de las contribuciones mayores (y poco consideradas) de los Presupuestos Participativos. El proceso del PP es de construcción de consensos a través del debate abierto y público, por ejemplo, para la definición de criterios de asignación de recursos, para la construcción de las reglas de juego (que son los Reglamentos Internos) o para la priorización de obras. A lo largo del ciclo del PP<sup>101</sup>, será necesario resolver los conflictos de interés entre comunidades de un mismo barrio, entre diferentes barrios en la ciudad, entre los diversos movimientos y asociaciones, entre los diversos partidos políticos y entre el Gobierno Local y la sociedad civil, sin olvidar los conflictos de interés dentro del aparato de gobierno o entre funcionarios y concejales municipales. Los conflictos de interés entre barrios y comunidades pobres son, por lo general, agudizados por la falta de recursos que serían necesarios para resolver cuestiones muchas veces vitales o emergentes. Pedro Pontual precisa:<sup>102</sup> “El Presupuesto Participativo con su metodología y sus reglas de funcionamiento definidas democráticamente, ha sido un espacio de *pedagogización de los conflictos* (expresión utilizada por Paulo Freire en varias ocasiones), y al mismo tiempo, una fuente importante de lecciones

<sup>100</sup> UN-HABITAT, UGI; op cit. Traducción del autor.

<sup>101</sup> Ver Colección de Recursos sobre PP / Instrumentos / Ciclo del Presupuesto Participativo.

<sup>102</sup> Actualmente coordinador de la Escuela de la Ciudadanía del Instituto Polis (São Paulo), Presidente de consejo de Educación de Adultos de América Latina. Ver *Construyendo una pedagogía de gestión democrática* (Número Especial Era urbana sobre PP, 2004). Ver también tesis de Doctorado *O proceso educativo no OP: Aprendizados dos atores da Sociedade Civil e do Estado* (USP, 2000).

con relación a la necesidad de construir una pedagogía democrática de las acciones de gobierno”.

En situaciones de conflictos armados y abiertos, en particular en Colombia, los Presupuestos Participativos han sido utilizados como instrumento de mediación entre las comunidades, pertenecientes o no a una de las facciones beligerantes, y entre las comunidades y las autoridades municipales. Su contribución a la construcción de procesos de paz es un aspecto insuficientemente estudiado.<sup>103</sup>

En varias ciudades, en particular brasileñas, los Presupuestos Participativos han permitido encontrar soluciones a los conflictos relativos a la tierra urbana, a través de regularizaciones, adquisición por parte del municipio, estudios de propiedad, etc. Este punto será retomado en la Sección III sobre la contribución del Presupuesto Participativo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a la Campaña Global para la Seguridad de la Tenencia de la Tierra.

Los Presupuestos Participativos son también un instrumento poderoso para resolver conflictos entre culturas y etnias que la historia ha alejado y opuesto, a veces durante siglos. La contribución a la construcción de una gobernanza pluriétnica y multicultural, en la cual los mestizos, a veces los afro-latinoamericanos, los indígenas aymaras, quechuas o de otras naciones, dialogan y deciden del futuro de su ciudad, es particularmente sensible en la América Andina.<sup>104</sup>

#### ***Indicador 25. Política en contra de la violencia hacia la mujer***

*Definición (UN-HABITAT): El indicador mide la existencia de una política oficial del gobierno local que proteja a las mujeres de la violencia.*<sup>105</sup>

Si bien un Presupuesto Participativo no puede ser confundido con una política en contra de la violencia hacia las mujeres, se puede plantear que éste puede contribuir tanto a una buena implantación de las políticas cuando existen o contribuir, a través del proceso desencadenado, a la formulación y aprobación de una política a nivel local.

En caso de que existan tales leyes,<sup>106</sup> las demandas hechas desde las mujeres, o no, permiten priorizar los aspectos y las dimensiones más relevantes de la ley, dándoles contenido y operatividad.

Además, el proceso de Presupuesto Participativo, por la diversificación de los grupos de mujeres a las cuales está abierto, permite ir más allá de la violencia hacia las mujeres para considerar a niñas,<sup>107</sup> mujeres jóvenes, ancianas, afro-brasileñas, mujeres indígenas, lesbianas o a transexuales.<sup>108</sup> Permite, entonces, ‘tejer mucho más fino’ a partir de la diversidad, de las especificidades y de las perspectivas de las mujeres.

---

<sup>103</sup> Ver Estudio de Caso de Puerto Asís, Capital de la Provincia del Putumayo, una de las áreas de mayor nivel de homicidios por el conflicto en Colombia. Estudios Urbanos, Porto Alegre, inédito (ARD, 2003). Ver también *Experiencia de Presupuesto Participativo en provincias colombianas* (Número especial Era Urbana, 2004. Colección de Recursos sobre PP).

<sup>104</sup> Ver en particular las experiencias de Presupuesto Participativo de Cotacachi (Estudio de Caso Colección de Recursos sobre PP), de Nabón, de Colta o de Esmeraldas en Ecuador, así como varias en Bolivia, por ejemplo Distrito 7, Ciudad de El Alto

<sup>105</sup> UN-HABITAT, Guidelines for UGI, op cit p.32.

<sup>106</sup> Ver experiencias de Buenos Aires, de Rosario, de San Salvador, de Recife, Campinas o de Cuenca. Para estas dos últimas Colección de Recursos sobre PP / Ciudades ilustrativas.

<sup>107</sup> Ver Ciclo del *OP Mirim* (joven) de Pinheiral (Colección de Recursos sobre PP / Instrumentos). Ver experiencia de Icapuí (Día Feliz), Colección de Recursos sobre PP / Ciudades ilustrativas y Biblioteca Digital PGU CT 95: Brincando e Cantando Crianças e Jovens Constroem a Gestão Participativa de Icapuí. Prefeitura Municipal de Icapuí, Agora XXI, PGU, 2001, 100p. CT 98: Gestão municipal e governabilidade participativa. Oito consultas urbanas em municípios brasileiros. Discussão reflexão a partir das práticas e dos aprendizados dos atores locais. Patrick Bodart, Eliana Costa Guerra, PGU, 2002, 120p. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Orçamento Participativo Mirim de Barra Mansa, PGU. Novembro 2000, 41p.) Disponibles en formato PDF. Ver experiencia de Recife y de São Paulo (Ciudad Ilustrativa).

<sup>108</sup> Ver São Paulo. Colección de Recursos sobre PP (Estudio de Caso). Ver Belem (bibliografía especializada por ciudades), Ver Campinas (Ciudad Ilustrativa).

Los Presupuestos Participativos específicos de la juventud y de la niñez pueden ser asimilados a *políticas preventivas de facto*, en el sentido de que refuerzan en los niños y en los adolescentes la autoestima, la capacidad de denuncia y la proposición, así como la formación de patrones de géneros diferentes antes de la consolidación de patrones de dominación, al entrar en la edad adulta. La contribución de los Presupuestos Participativos de niñas, niños y jóvenes merecería por su pertinencia y su relevancia una mayor atención y una mayor difusión.

A pesar de las contribuciones positivas de algunos Presupuestos Participativos a una mejor equidad entre mujeres y hombres y la implantación de políticas favorables a las mujeres, mucho queda por ser construido en la mayoría de las ciudades.

### ***Indicador 26. Políticas para contrarrestar el SIDA / HIV / AIDS***

*Definición (UN-HABITAT): El indicador mide la existencia, la adaptación y la implantación de una política oficial para contrarrestar el SIDA (HIV) a nivel de gobierno local.*<sup>109</sup>

Una observación preliminar es que la prevalencia del SIDA en las ciudades con Presupuesto Participativo está en general limitada, lo cual explica (y no justifica) la ausencia de políticas locales sobre el SIDA y de demandas ciudadanas sobre el tema. Sin embargo, existen algunas ciudades pioneras en la lucha contra el SIDA desde el ámbito municipal<sup>110</sup>. Es probablemente ahí que los portadores de HIV pueden expresar públicamente sus demandas y beneficiarse de recursos públicos. La diferencia cualitativa con la mayoría de las políticas actuales es que los Presupuestos Participativos abren la posibilidad también a la inclusión de portadores de HIV como sujetos sociales que se beneficiarán en la medida en que participen, y no como solamente destinatarios pasivos de políticas de salud, por muy beneficiosas que sean.

### ***Conclusiones sobre Presupuestos Participativos y Seguridad***

En relación al postulado inicial, el examen de las experiencias en curso sugiere que los Presupuestos Participativos elevan hasta cierto punto la seguridad, la salud y la calidad del ambiente urbano<sup>111</sup>. Su impacto sobre la salud será retomado en la Sección III, contribución a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En cuanto a los indicadores de la dimensión *seguridad*, el 24, Resolución de conflictos está directamente vinculado. El proceso de Presupuesto Participativo es una clara contribución a la resolución de conflictos, a través del aprendizaje del diálogo y de la “pedagogización de los conflictos”. Contribuye positivamente a una cultura de paz y a una gobernanza multicultural y pluriétnica.

Si bien mucho queda por hacer, los Presupuestos Participativos son una contribución parcial para la mejora de la calidad de la policía, la reducción de la violencia hacia las mujeres y la inclusión de los portadores de capacidades diferentes, incluyendo a los portadores de SIDA/HIV (Indicadores 22, 23 y 26 del UGI)

---

<sup>109</sup> UN-HABITAT, UGI, Guidelines, op cit p.33.

<sup>110</sup> Ver por ejemplo la Consulta urbana de Santo André apoyada por el Programa de Gestión Urbana o las acciones municipales en São Paulo. Ver también colección de Recursos sobre PP. Campinas (Ciudad Ilustrativa) y Belem (Bibliografía especializada).

<sup>111</sup> A pesar de la mejora del ambiente urbano ser parte del postulado relativo a la seguridad, no se materializó en indicadores del Índice de Gobernanza urbana. Sobre el tema ver en Colección de Recursos sobre PP / Biblioteca Digital PGU; disponible en PDF. Foro Ciudades para la Vida; Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso; Programa de Gestión Urbana; Miranda, Liliana (comp.). *Presupuesto Participativo y Agenda 21. Construyendo ciudades para la vida*. Serie Cuadernos de Trabajo, No. 108, PGU-ALC, USAID, IHS. Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima, 2003, 493p.

## 2.6. Conclusiones sobre las contribuciones del Presupuesto Participativo a la Gobernanza Urbana

El Presupuesto Participativo es un proceso multidimensional que contribuye positivamente a la Buena Gobernanza Urbana, considerando sus cinco ámbitos principales: *Eficacia, Equidad, Participación, Rendición de cuentas y Seguridad*. A pesar de contribuir a cada uno de los cinco principios, esta contribución tiene que ser diferenciada para cada uno de ellos. Se considera que, a partir de una lectura de los Presupuestos Participativos a la luz de los 26 indicadores, su contribución por orden de importancia puede ser resumida de la siguiente forma:

- 1º. Una ampliación y profundización de la participación
- 2º. Un incremento de la eficacia
- 3º. Una rendición de cuentas cualitativamente diferente
- 4º. Una mejor equidad
- 5º. Una ampliación de la Seguridad Ciudadana

El examen del *Cuadro resumen de las contribuciones del Presupuesto Participativo a la Gobernanza Urbana, a partir de indicadores de gobernanza* permite sintetizar las relaciones existentes e ilustrar las conclusiones.

**Cuadro 2. Resumen de las contribuciones del Presupuesto Participativo a la Gobernanza Urbana**

| Principios de Buena Gobernanza | Indicadores de Buena Gobernanza   | Contribución de los Presupuestos Participativos |           |           |
|--------------------------------|---|---|-----------|-----------|
|                                |   | Directa   | Indirecta | Distante  |
| <b>A. Eficacia</b>             | <b>1. Elevación del nivel de ingresos municipales.</b>                          | XX  |           |           |
|                                | 2. Predictabilidad de transferencias desde el gobierno central                  |   |           | XXX       |
|                                | <b>3. Publicación de estándares ejecutados</b>                                  | XXX   |           |           |
|                                | 4. Encuesta de satisfacción del la ciudadanía                                   | XXX   |           |           |
|                                | 5. Existencia de una visión oficial sobre la ciudad                             | XXX   |           |           |
| <b>B. Equidad</b>              | 6. Carta de la ciudad reconociendo el derecho al acceso a los servicios básicos |   | XXX       |           |
|                                | 7. Mujeres Concejales   |   | XXX       |           |
|                                | 8. Políticas de tarificación del agua a favor de los pobres                     |   | XXX       |           |
|                                | 9. Incentivos a la economía informal  | XX  |           |           |
| <b>C. Participación</b>        | 10. Concejo Municipal electo  | XXX   |           |           |
|                                | 11. Alcalde electo  | XXX   |           |           |
|                                | 12. Población del electorado que vota (desagregado por sexo)                    |   | XX        |           |
|                                | <b>13. Foro Público</b>   | XXX   |           |           |
|                                | <b>14. Asociaciones cívicas por cada 10.000 habitantes</b>                      | XXX   |           |           |
| <b>C. Rendición de cuentas</b> | <b>15. Publicación formal (licitaciones, presupuestos y cuentas)</b>            | XXX   |           |           |
|                                | 16. Control por niveles superiores de gobierno                                  |   |           | XXX       |
|                                | 17. Códigos de conducta   |   | XX        |           |
|                                | <b>18. Facilidad para quejas ciudadanas</b>                                     | XXX   |           |           |
|                                | 19. Comisión anti-corrupción  |   | XX        |           |
|                                | 20. Divulgación de bienes y de ingresos   |   |           | XXX       |
| <b>E. Seguridad</b>            | <b>21. Auditoría independiente</b>  |   | XXX       |           |
|                                | 22. Política de prevención contra el crimen                                     |   |           | XXX       |
|                                | 23. Número de policías por cada 10.000 personas                                 |   | XX        |           |
|                                | <b>24. Resolución de conflictos</b>   | XXX   |           |           |
|                                | 25. Políticas en contra de la violencia hacia la mujer                          |   | XXX       |           |
|                                | 26. Políticas para contrarrestar el SIDA HIV/ AIDS                              |   | XXX       |           |
| <b>TOTAL</b>                   |   | <b>26</b>                                       | <b>12</b> | <b>10</b> |
|                                |   |   |           | <b>4</b>  |

Fuente: UN-Habitat. Elaboración Y. Cabannes. 2004

Los 26 indicadores que componen el UGI son un buen instrumento analítico para poder calificar y apreciar los Presupuestos Participativos en su enorme variedad. Se tiene que recordar, tal como fue expresado en la Sección I, que se trata de un mundo heterogéneo y por lo tanto sus contribuciones no son idénticas. Sin embargo, si uno considera las situaciones más avanzadas y las situaciones intermedias se puede concluir que los vínculos positivos y directos se dan especialmente con los indicadores siguientes:

- *Participación*: Foro Público (indicador 13) y Asociaciones Cívicas por cada 10.000 habitantes (ind. 14)
- *Eficacia*: Publicación de estándares ejecutados (ind. 3) y elevación del nivel de ingresos municipales (ind. 1)
- *Rendición de Cuentas*: Publicación formal de licitaciones, de presupuestos y de cuentas (ind. 15) facilidad para quejas ciudadanas (ind. 18) y auditoría independiente (ind. 21)
- *Seguridad*: Resolución de conflictos (ind. 24)

Los indicadores seleccionados para la construcción del Índice de Gobernanza Urbana son un instrumento analítico importante. Sin embargo, son insuficientes para mostrar en profundidad las contribuciones, en particular *cualitativas*, que los Presupuestos Participativos hacen a la Buena Gobernanza Urbana. La sección I, por lo tanto, aporta elementos adicionales.

## SECCIÓN III. RELACIÓN ENTRE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO - ODM's<sup>112</sup>

### 1. Introducción sobre los ODM's (o MDG's)

#### 1.1. ¿Qué son los ODM's?

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, adoptados por los Estados Miembros de Naciones Unidas en el año 2000, son objetivos amplios para el mundo entero. Apuntan dimensiones esenciales de la pobreza y sus efectos en la vida de la gente, atacando temas apremiantes relativos a la reducción de la pobreza, salud, equidad de género, educación y sustentabilidad ambiental. Al aceptar esos objetivos, la comunidad internacional ha hecho un compromiso con los pobres del mundo, los más vulnerables, en términos precisos, estableciendo metas cuantitativas.

Con el propósito de asistir a los Estados Miembros a alcanzar los ocho objetivos de la Declaración del Milenio, el Sistema de Naciones Unidas ha establecido metas numéricas para cada objetivo. Adicionalmente, ha seleccionado indicadores apropiados para monitorear el progreso en los objetivos y alcanzar las metas correspondientes. Una lista de 18 metas y más de 40 indicadores correspondientes a esas metas aseguran evaluaciones y apreciaciones comunes del estado de los ODM en los niveles global, nacional y local.<sup>113</sup>

#### Cuadro 3. Objetivos de Desarrollo del Milenio

*Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre*

Meta 1. Reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día

Meta 2. Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre

*Objetivo 2. Lograr la enseñanza primaria universal*

Meta 3. Velar porque todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.

*Objetivo 3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer*

Meta 4. Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para 1015.

*Objetivo 4. Reducir la mortalidad infantil*

Meta 5. Reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años.

*Objetivo 5. Mejorar la salud materna*

Meta 6. Reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes

*Objetivo 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades*

Meta 7. Detener y comenzar a reducir la propagación del VIH/SIDA

Meta 8. Detener y comenzar a reducir la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves

*Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente*

Meta 9. Incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales; invertir la pérdida de recursos del medio ambiente.

Meta 10. Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable.

Meta 11. Mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de

<sup>112</sup> MDG's en inglés

<sup>113</sup> UN-HABITAT, Global Urban Observatory. Guide to Monitoring Target 11: Improving the lives of 100 million, Slum dwellers, p.2.

tugurios para el año 2020.

*Objetivo 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo*

Meta 12. Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Ello incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional.

Meta 13. Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Ello incluye el acceso libre de aranceles y cupos para las exportaciones de los países menos adelantados, el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados, la cancelación de la deuda bilateral oficial y la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generoso a los países que hayan mostrado su determinación de reducir la pobreza.

Meta 14. Atender a las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños estados insulares en desarrollo.

Meta 15. Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo.

Meta 16. En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo

Meta 17. En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo.

Meta 18. En colaboración con el sector privado, velar porque se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular, los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Fuente: UNDP, 2003

*1.2. Las responsabilidades de la agencia de las ciudades UN-HABITAT frente a los ODM's*

El Sistema de Naciones Unidas asignó a UN-HABITAT la responsabilidad de asistir a los Estados Miembros en el monitoreo y gradual obtención de la Meta “Ciudades sin tugurios”, también conocida como “Meta 11”. Una de las tres metas del Objetivo 7 “Asegurar la sustentabilidad ambiental”, la Meta 11 es: **“Para el año 2020, alcanzar un significativo mejoramiento de las vidas de 100 millones de residentes de los tugurios”**

**La Meta 11 del Objetivo 7** viene en respuesta a uno de los desafíos más apremiantes del Milenio. Tratando con la gente que vive en las condiciones físicas más deprimidas en las ciudades del mundo, el objetivo 11 es un reconocimiento directo de que los tugurios son un tema de desarrollo que debe ser enfrentado frontalmente. Los tugurios no pueden ser considerados simplemente como una consecuencia desafortunada de la pobreza urbana, sino que tienen que ser tratados como un asunto principal.

En un esfuerzo para avanzar en el monitoreo de este objetivo, UN-HABITAT ha asumido la tarea de articular indicadores relevantes, en consulta con activistas, profesionales y políticos con experiencia demostrada en la reducción de la pobreza urbana. La Agencia esta también dispuesta a recoger información globalmente con el propósito de generar cifras y estimaciones estadísticamente válidas que permitan cuantificar la magnitud y características de los tugurios, como un primer paso necesario para la formulación de recomendaciones políticas y de acción en el nivel global. Los pasos futuros que se han previsto incluyen la asistencia a los Estados Miembros con instrumentos de abogacía como las Campañas Globales para la Seguridad de la Tenencia y de Gobernanza Urbana, y con cooperaciones técnicas, en mejoramiento de tugurios y gestión urbana.<sup>114</sup>

<sup>114</sup> UN-HABITAT, Global Urban Observatory. Guide to Monitoring Target 11: Improving the lives of 100 million, Slum dwellers, p.2.

## **2. Contribución de los Presupuestos Participativos para alcanzar la meta 11 de los ODM's "Mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios para el año 2020"**

### **2.1. Monitoreo de la meta 11**

El Sistema de Naciones Unidas asignó inicialmente dos indicadores para la meta 11: *Indicador 31*: Proporción de la población con seguridad de la tenencia e, *Indicador 32*: Proporción de la población con acceso a mejoras de saneamiento. Empero, hasta hace poco no existía una definición operacional internacionalmente reconocida de "tugurio". Otras nociones eran usadas para documentar la existencia de tugurios: el porcentaje de población viviendo en asentamientos informales, la durabilidad, calidad y tamaño de las unidades de vivienda, el nivel de los servicios básicos, etc. Lo mismo se aplica a la seguridad de la tenencia (indicador 31).

Una reunión de un grupo de expertos efectuada en Nairobi en noviembre de 2002 para "definir tugurios y seguridad de la tenencia", acordaron la siguiente definición genérica de tugurios: *Un tugurio es un asentamiento contiguo en el cual los habitantes están caracterizados por tener inadecuadas viviendas y servicios básicos. Un tugurio es a menudo no reconocido e identificado por las autoridades públicas como una parte integral o igual de la ciudad.*

La reunión del grupo de expertos recomendó que el monitoreo adecuado de la meta 11 sea asumido a través de cinco componentes que reflejan las condiciones que caracterizan los tugurios:

- Estado de inseguridad residencial
- Acceso inadecuado a agua segura
- Acceso inadecuado al saneamiento y otras infraestructuras
- Pobre calidad estructural de la vivienda
- Hacinamiento

### **2.2. Contribución de los Presupuestos Participativos al mejoramiento de los tugurios**

#### ***Indicador I. Acceso seguro al agua***

*Definición: Un hogar es considerado que tiene acceso a un abastecimiento de agua mejorado si a) la cantidad es suficiente para el uso familiar, b) a un precio accesible (affordable) y c) accesible a los miembros del hogar sin esfuerzo extremo, especialmente para las mujeres y los niños.*<sup>115</sup>

Sin lugar a dudas, uno de los resultados concretos y tangibles de los Presupuestos Participativos es mejorar el acceso al agua en las ciudades,<sup>116</sup> por tratarse de uno de las primeras demandas priorizadas por la población. Además, los criterios de asignación de los recursos presupuestales, por distrito o por regiones, toman en cuenta generalmente la proporción de hogares sin acceso al agua<sup>117</sup> como parte de las Necesidades Básicas Insatisfechas.

Los Presupuestos Participativos no se limitan a ampliar la cobertura de la red de agua potable. Varias ciudades contemplan al mismo tiempo las demandas de *drenaje de aguas pluviales* y de *saneamiento básico*, las cuales tienden en conjunto a mejorar el ciclo de abastecimiento y

<sup>115</sup> UN-HABITAT, Guide to monitoring Target 11, April 2003, p.8.

<sup>116</sup> En Porto Alegre, la cobertura de la red de agua potable era de 99,5% en 2002 y de 94,7% en 1989. Este incremento resultó de los pedidos del Presupuesto Participativo.

<sup>117</sup> Los criterios de asignación de recursos toman generalmente las necesidades básicas insatisfechas (Ver por ejemplo Colección de Recursos sobre PP / Criterios de asignación / Villa El Salvador, Ilo o Dourados) incluyendo la necesidad "agua". Además (ver por ejemplo Cotacachi, Ciudad Ilustrativa), el criterio "carencia de agua" puede ser ponderado favorablemente y "pesar" más que otras necesidades.

tratamiento, y por ende la calidad del agua.<sup>118</sup> En otras situaciones, los pedidos financiados se refieren a la mantención de la red o a su sustitución,<sup>119</sup> lo cual permite reducir el porcentaje de pérdidas de agua. Este tipo de pedido es interesante porque permite una renovación de la red a partir de los problemas percibidos por la población.

### **Indicador II. Acceso al saneamiento**

*Definición: Un hogar es considerado que tiene un acceso adecuado al saneamiento, si dispone de un sanitario privado o de un sanitario público compartido con un número razonable de personas<sup>120</sup> (máximo 2 hogares).*

Los comentarios efectuados para el acceso al agua son aplicables también al saneamiento, por tratarse de una de las prioridades expresadas en los barrios donde no existe.<sup>121</sup>

El Presupuesto Participativo tiene que ver de manera clara no solamente con el agua y el alcantarillado, sino con el mejoramiento integral de tugurios, por lo menos en las grandes ciudades<sup>122</sup>. A modo de ejemplo, el municipio de Belo Horizonte financió en diez años (1994 – 2003) a través del Presupuesto Participativo y con recursos propios 969 acciones, de las cuales 439 (45%) fueron infraestructuras y 254 (26%) urbanizaciones de tugurios (*vilas*).<sup>123</sup> En las ciudades capitales los niveles de inversión acumulados se calculan en centenas de millones de dólares de recursos municipales. La calidad de estas intervenciones, su carácter integral y su dimensión de co-gestión explican que varias ciudades con Presupuesto Participativo sean más fácilmente candidatas a préstamos internacionales, destinados a acelerar los primeros pasos dados por la ciudad a partir de sus propios esfuerzos.

Las soluciones fruto de los Presupuestos Participativos van más allá de las normas mínimas expresadas en el indicador de los Objetivos del Milenio. Las demandas se refieren por lo regular a niveles y a calidad de servicios de infraestructuras similares a las de los barrios consolidados. Por lo general las demandas defienden el principio de la universalidad del acceso a los servicios básicos.

### **Indicador III. Durabilidad de la vivienda**

*Definición: Proporción de hogares que viven en casas consideradas “durables”, es decir construidas en terrenos no riesgosos, que tienen una estructura permanente y adecuada para proteger a sus ocupantes de condiciones climáticas extremas tales como la lluvia, el calor, el frío y la humedad.<sup>124</sup>*

Pese a ser un tema esencialmente del ámbito de gobierno central, la vivienda aparece regularmente como una de las primeras prioridades de los Presupuestos Participativos, en particular en las ciudades brasileñas. A título de ejemplo, entre 1993 y 2004, la vivienda estuvo

---

<sup>118</sup> Ver Colección de Recursos sobre PP / Instrumentos / Rendición de Cuentas / Caxias do Sul. Los listados de obras financiadas hacen aparecer claramente; el drenaje, el suministro de agua y el alcantarillado.

<sup>119</sup> Ver Colección de Recursos sobre PP / Instrumentos / Compromiso de Gestión. Montevideo, que evidencian las obras de sustitución de la red de agua

<sup>120</sup> UN-HABITAT. Guide to monitoring target 11, op cit.

<sup>121</sup> Retomando el ejemplo de la Ciudad de Porto Alegre, el impacto sobre el alcantarillado es todavía más fuerte que para el agua potable: “pasó de 41% de la población atendida en 1984 a 84% en 2002, elevándose también el porcentaje de aguas servidas tratadas del 2% en 1989 a 27,5% en 2002” Baierle S, el Presupuesto Participativo en Porto Alegre. Cap 2. Documento Base Urbal 2003. Ver Colección de Recursos sobre PP / Digital / Biblioteca PGU / Documento Base Urbal (formato PDF) Cap. 2.

<sup>122</sup> Ver Colección de Recursos sobre PP / Ciudades Ilustrativas / São Paulo / Belo Horizonte / Porto Alegre.

<sup>123</sup> Prefeitura Belo Horizonte. *Orçamento Participativo 10 años*, 2003. Ver Colección de Recursos sobre PP / Ciudad Ilustrativa / Belo Horizonte

<sup>124</sup> UN-HABITAT, inside to Monitoring Target 11, op cit.

siempre entre las 3 prioridades más votadas en Porto Alegre y durante seis años fue la primera.<sup>125</sup>

En los países donde se desarrollan experiencias de Presupuesto Participativo, las políticas de vivienda no son de responsabilidad del gobierno local. Sin embargo, existe una amplia gama de prácticas innovadoras, estimuladas a partir de los Presupuestos Participativos. Merecerían una documentación y una sistematización por tratarse de una contribución *cualitativa*, y en algunos casos cuantitativamente significativa a los Objetivos del Milenio.

Varios municipios, al regularizar áreas y lotes urbanos<sup>126</sup> o al urbanizar terrenos<sup>127</sup> *a partir de pedidos de comunidades pobres y organizadas*, están apalancando recursos de esferas nacionales o provinciales destinados a la vivienda. Para responder a la presión de la demanda de vivienda popular, algunos municipios han reactivado o creado innovadores Institutos o Compañías de Vivienda.<sup>128</sup>

Una de las experiencias más originales y positivas es el Presupuesto Participativo de Vivienda (*Orçamento Participativo de Habitação*) de Belo Horizonte que ‘separa’ un monto significativo de recursos para responder a las demandas de la población necesitada, organizada en “núcleos de sin techos”.<sup>129</sup>

Entre 1996 y 2003, más de 4.300 viviendas fueron aprobadas, de las cuales 2.100 fueron concluidas. Si bien se trata de una parte limitada del déficit actual, estimado en 50.000 unidades, no deja de ser una contribución significativa a su solución, así como a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Más allá de las unidades ejecutadas y de los recursos invertidos, es importante notar que por lo general los programas de vivienda resultantes de los Presupuestos Participativos son cogestionados y/o contienen un fuerte componente de participación y de ayuda mutua. Se diferencian de la producción privada de la vivienda para contribuir a lo que se denomina en América Latina como la “producción social de la vivienda”.

#### **Indicador IV. Grado de hacinamiento**

*Definición: Proporción de hogares con tres o más personas por cuarto.*

Esta dimensión del *Índice de Tugurización* está relacionada con la anterior y los comentarios por lo tanto se aplican en forma similar.

#### **Indicador V. Seguridad de la tenencia de la tierra**

*Definición: Proporción de individuos que tienen una tenencia segura, es decir que tengan: a) documentos que pueden ser utilizados como prueba de un estatuto de tenencia segura y b) Protección de hecho o percibida de desalojos forzados, con los sub indicadores específicos siguientes: i) Desalojos: Proporción de hombres y mujeres que han sido desalojados de sus residencias en los últimos diez años. ii) Percepción de la seguridad de la tenencia: Proporción*

<sup>125</sup> Ver Baierle, S. El Presupuesto Participativo en Porto Alegre, op cit: Colección de Recursos sobre PP / Biblioteca digital ( Biblioteca PGU / Documento Base ( Cap. 2. Y ver Nuñez, T. *Participación popular y combate a la pobreza en Porto Alegre.*, 2003, op cit. Colección de Recursos sobre PP / Biblioteca Digital / Biblioteca PGU / Cuaderno de Trabajo No. 126 (Formato PDF).

Sergio Baierle, al hablar de contribución del Presupuesto Participativo a la reducción del déficit de vivienda escribe: “En el área de la vivienda, en la que pese a la concentración de los recursos y de las definiciones financieras estratégicas en el gobierno federal, fue posible ampliar el promedio de las unidades producidas localmente, de 493 al año, en el período 1973-1988, para 1.000 unidades al año, en el período 1989-2003, lo que permitió por primera vez en Porto Alegre, contener la expansión del déficit habitacional”.

<sup>126</sup> Ver por ejemplo la política de regularización de suelo de São Paulo.

<sup>127</sup> Ver las operaciones de urbanizaciones de Porto Alegre, fruto de demandas de grupos sin tierra, organizados por Movimiento Nacional de Lucha por la Moradia. Estos terrenos beneficiarán en 2004 de vivienda financiadas por el Gobierno Federal.

<sup>128</sup> Ver por ejemplo la experiencia de Juiz de Fora, Brasil.

<sup>129</sup> Ver Valadares G. *El OP Habitación de Belo Horizonte* y Cabannes Y. *Resultados del OP Habitación de Belo Horizonte*, Era urbana, 2004. Colección de Recursos sobre PP / Biblioteca digital / Biblioteca PGU (formato PDF) / Era urbana .

*de jefes de hogar que creen que no pueden ser desalojados de sus actuales residencias en los próximos cinco años.*

Faltan actualmente estudios precisos y datos que evidencien los aportes de los Presupuestos Participativos a la seguridad de la tenencia de la tierra. Sin embargo, varios elementos que sería importante profundizar pueden ser identificados.

Por una parte, las regularizaciones de tierra, así como los múltiples programas de mejoramiento de tugurios, a partir de demandas de los “sin techo” son una contribución muy clara y significativa. Por otra parte, las intervenciones, las obras y los servicios, por muy limitados que sean, son en muchos casos la primera intervención del poder público. Tienden a modificar la percepción de los pobladores, en particular, cuando estas intervenciones públicas, respondiendo a sus demandas, son hechas en terrenos “no legalizados”, pues tenderán a sentirse menos amenazados de ser desalojados.<sup>130</sup>

Una segunda observación empírica y relativa a los últimos años, es que no hubo desalojos violentos en las ciudades con Presupuestos Participativos<sup>131</sup>. Tal situación puede explicarse, por una parte por la actitud positiva del gobierno local hacia los grupos vulnerables, pero, y sobre todo, por la vigilancia y la movilización de la sociedad civil en estas mismas ciudades.

En (pocas) ciudades las discriminaciones positivas hacia los grupos vulnerables se focalizan en la población sin techo y los habitantes de la calle<sup>132</sup>. Más allá de encontrar o no una solución habitacional, se trata de una innovadora práctica de inclusión social.

## ***VI. Conclusiones sobre la contribución de los Presupuestos Participativos a la meta del milenio: mejoramiento de los tugurios (Meta 11)***

Los Presupuestos Participativos tienen un impacto claro y significativo sobre por lo menos 4 de los 5 elementos que componen el índice: acceso al agua, acceso al saneamiento, seguridad de la tenencia y durabilidad de la vivienda. Sin embargo, es necesario conducir un monitoreo de una parte o de la totalidad de las 300 experiencias en curso, para poder medir con precisión su contribución. Una de las prioridades del Programa de Gestión Urbana de UN-HABITAT será la de dar un primer paso, aunque modesto, en esta dirección.

Más allá de la dimensión cuantitativa, los Presupuestos Participativos son portadores y facilitadores de políticas de mejoramiento integrado de tugurios, en los cuales el municipio aparece como articulador de intervenciones integrales y de gran calidad.<sup>133</sup>

### **3. Contribución de los Presupuestos Participativos a la realización de los demás Objetivos de Desarrollo del Milenio**

Se consideran a continuación los objetivos con los cuales los Presupuestos Participativos mantienen vínculos directos y generalizados.

#### ***3.1. Presupuesto Participativo y Objetivo No. 2: Alcanzar la Educación primaria universal***

El sector de la Educación, en particular primaria, es otra de las prioridades regularmente

<sup>130</sup> Esta hipótesis, fruto de varias visitas de campo y debates con movimientos de vivienda y asociaciones de vecinos, tendría que ser profundizada con estudios y encuestas precisas.

<sup>131</sup> Con la excepción muy particular de las ocupaciones de edificios vacíos del Centro de São Paulo que fue solucionado con tensas negociaciones.

<sup>132</sup> Ver Colección de Recursos sobre PP / Ciudad Ilustrativa / São Paulo. En esta ciudad, el número normal de delegados por participantes es de 1 delegado por 20 participantes. Para los habitantes de calle esta proporción es de 1 por 1. En otros términos el participante tendrá la posibilidad de ser delegado, y por lo tanto de incidir más directamente sobre las prioridades a ser votadas.

<sup>133</sup> Ver en particular el Programa Integrado de Inclusión Social del Municipio de Santo André que consiguió vincular los varios componentes de una intervención integrada en favelas precisas y con vínculos positivos con el Presupuesto Participativo. Ver Colección de Recursos sobre PP / Biblioteca digital / Bibliografía por ciudades).

votadas, en particular en Brasil donde la educación está municipalizada. Los valores debatidos, más allá del 25% asignado por ley<sup>134</sup> alcanzan números extremadamente elevados.

En 2002, de los 179 millones de dólares debatidos por la ciudad de São Paulo (6% del presupuesto municipal), cerca de 73 millones fueron destinados a la educación para la construcción de unidades pre-escolares (jardines infantiles), de unidades educacionales, ampliación de convenios y de redes de transporte escolar”<sup>135</sup>.

Varias iniciativas que favorecen la participación de los y las jóvenes, a partir de las escuelas, tienen un impacto sobre el *contenido* de la educación, apuntando a una educación cívica y a la construcción de ciudadanos y ciudadanas. La participación de los y las jóvenes tiende a priorizar proyectos que a su vez mejoran las condiciones físicas de la educación. Se priorizan la reparación de los asientos y de las mesas, las canchas deportivas,<sup>136</sup> la colocación de vidrios en las ventanas en regiones frías,<sup>137</sup> es decir una serie de iniciativas que transforman el entorno educativo.

Los Presupuestos Participativos, de acuerdo a lo mencionado anteriormente, son un instrumento adicional dentro de una gestión municipal. No se pueden explicar solamente a partir del “Día Feliz” (Presupuesto participativo de niños y niñas) y de sus beneficios concretos para el aumento de la proporción de niños y niñas en las escuelas de Icapuí, pero ciertamente fue una iniciativa que contribuyó<sup>138</sup> significativamente.

### **3.2. Presupuesto Participativo y objetivos No. 4: Reducir la mortalidad infantil, y No.5: Mejorar la salud materna**

Junto con el sector de la Educación, el sector de la Salud es regularmente uno de los más priorizados en varias ciudades en las dinámicas de Presupuesto Participativo. Retomando el ejemplo de São Paulo, el sector recibió (como resultado de los debates) en 2002, cerca de 95 millones de dólares (53% del total), destacándose el Programa de Salud de la Familia, la continuidad de la construcción de dos hospitales y de Unidades Básicas de Salud”<sup>139</sup>.

Además, en las demandas priorizadas durante el proceso de Presupuesto Participativo de Salud *aquellos programas* son por lo general los más directamente adecuados a la realidad de las comunidades. Por ejemplo, justo después de la dramática crisis argentina, en cuatro de las seis regiones de Rosario, la primera prioridad fue “*sostener y ampliar la producción de medicamentos*”, una demanda que probablemente no hubiera sido priorizada con tanta fuerza en los años anteriores a la crisis.<sup>140</sup>

Las ciudades que desarrollan Presupuestos Participativos de la juventud o de la infancia son generalmente las más sensibles a alcanzar los objetivos 4 y 5.

---

<sup>134</sup> Los municipios tienen que asignar 25% de sus recursos al sector de la educación primaria, los cuales son partes en teoría de las transferencias del gobierno federal hacia los municipios.

<sup>135</sup> Prefeitura Municipal de São Paulo. *São Paulo tem seu lugar no mundo*. Sec Relações internacionais, 2002, 57p.

<sup>136</sup> Prioridades Barra Mansa.

<sup>137</sup> Prioridades Cotacachi (Colección de Recursos sobre PP / Ciudad Ilustrativa) de los alumnos indígenas de escuelas rurales de los Andes Ecuatorianos.

<sup>138</sup> El municipio de Icapuí (Colección de Recursos sobre PP/ Ciudad Ilustrativa) en una de las regiones más pobres de Brasil ha alcanzado resultados excepcionales en términos de números de niños en la escuela y de reducción de la evasión escolar. Ver Colección de Recursos sobre PP / Biblioteca PGU / Brincando e cantando crianças e jovens constroem a gestão participativa de Icapuí. En: Serie: Cuadernos de Trabajo No.95, Prefeitura Municipal de Icapuí, PGU, Agora XXI, Quito, 2001, 100p.

<sup>139</sup> Prefeitura Municipal de São Paulo, 2000, op cit p.29.

<sup>140</sup> Municipalidad de Rosario. *Presupuesto Participativo. Pautas presupuestarias 2003 definidas por los vecinos y las vecinas de la ciudad*, 2003, 57p.

## ***Conclusiones y perspectiva***

### *Conocer mejor las experiencias*

Los Presupuestos Participativos no pueden ser enmarcados en un modelo único, porque corresponden a un conjunto de iniciativas con características propias en evolución y transformación constante. Son procesos multidimensionales que pueden ser leídos a partir de cuatro dimensiones en particular: a) participativa, b) presupuestal, c) normativa y legal y d) territorial. Una serie de variables permite diferenciar este conjunto heterogéneo y detectar varios tipos de ‘arreglos’ para cada una de ellas.

Al no existir una norma o una definición única, muchas ciudades han autocalificado sus experiencias como de “Presupuesto Participativo”. Con el fin de poder diferenciar una especie de la otra, se ha propuesto una serie de 18 variables. Para cada una se han propuesto arreglos ‘mínimos’, ‘medios’ y ‘avanzados’. Una de las conclusiones es que cada experiencia en un momento dado es una combinación de variables y ninguna de las ciudades estudiadas es totalmente ‘minimalista’ o totalmente ‘avanzada’. El cuadro 1. “Dimensiones y variables para discriminar las experiencias que se autodenominan como de Presupuesto Participativo” ayuda a clasificar las experiencias que se autodenominan “Presupuestos Participativos” e indica que existen grandes variaciones y niveles de seriedad, de intensidad y de impacto. Muestra, de hecho, los límites del Presupuesto Participativo en los casos que no está implementado con un compromiso suficiente para alcanzar su potencial por completo.

Con el instrumento de análisis propuesto, es posible por lo menos establecer un perfil de cada experiencia y seguir su evolución en el tiempo. Permite detectar si la experiencia es ‘minimalista’ o si corresponde a una verdadera forma nueva de control y de ejecución del presupuesto público. Ahora que se tiene un instrumento de observación, sería necesario establecer *perfiles de experiencias de Presupuesto Participativo* y definir para cada variable si se trata de un arreglo ‘mínimo’ o si se trata de un arreglo ‘maximalista’.

Más allá de poder hacer una lectura calificada, tales perfiles permitirían a los actores urbanos involucrados reflexionar sobre su propia experiencia, debatir sobre cada uno de los aspectos (por ejemplo el rol del poder legislativo, o el grado de descentralización intramunicipal deseable para una buena conducción del Presupuesto Participativo) y visualizar los pasos posibles que podrían ser todavía dados. Por otra parte, es solamente al experimentar el juego de las variables propuestas, caso por caso, que se podrá tener una verdadera retroalimentación sobre su pertinencia y su capacidad para sacar a la luz los aspectos más relevantes para la propia ciudad.

Estos perfiles de experiencias, además, van a permitir ‘delimitar’ las fronteras de lo que hoy se autodenomina “Presupuesto Participativo”. El ‘dibujo’ es todavía un esbozo con contornos borrosos, con aspectos precisos (muchas veces ligados a la participación) y otros que todavía merecen ser dibujados. Esta apreciación es necesaria en el plano conceptual, para apreciar los límites de estos procesos y los temas que merecen todavía una discusión profunda.

Varias de las críticas que hoy en día se hacen a los Presupuestos Participativos en forma general, y que son numerosas, pueden aplicarse a una experiencia, pero resultan irrelevantes en otras, precisamente por la gran diversidad de las experiencias. Por ejemplo, en una ciudad brasileña, una de las principales críticas identificadas era la alta presencia de funcionarios públicos entre los delegados y los consejeros electos del Presupuesto Participativo. Parte de la crítica era que la ciudadanía no podía ocupar todo el espacio de decisión previsto en el reglamento. Esta crítica cuestiona la democratización del proceso, pero no se encuentra comúnmente y por lo tanto no puede ser extrapolada a los Presupuestos Participativos en su conjunto.

Por lo tanto, la profundización del debate conceptual, operativo y político sobre los

Presupuestos Participativos, a la luz de los principios de la buena gobernanza, pasa por un esfuerzo de ampliar los conocimientos sobre una gama amplia de experiencias, en varios momentos de su consolidación.<sup>141</sup> A pesar de los estudios disponibles (muy numerosos en pocas ciudades), existe hoy un déficit de conocimiento, particularmente claro cuando se considera el gran número de experiencias en curso, a nivel internacional.

### *Gobernanza Urbana*

Una característica importante de los Presupuestos Participativos en su conjunto es que son procesos inscritos en el tiempo (por lo regular en ciclos anuales), en territorios precisos (usualmente el territorio municipal) y en los cuales los protagonistas centrales son los Gobiernos Locales y la Sociedad Civil en su acepción más amplia. Una de las conclusiones centrales de la Sección 2 del presente trabajo es que estos procesos son constructores de Buena Gobernanza y tienen incidencia directa e indirecta sobre los principios claves que caracterizan un buen gobierno: la eficacia, la equidad, la participación, la rendición de cuentas y la seguridad ciudadana.

Sin embargo, no son una solución milagrosa que mecánicamente e idealmente incidiría de manera uniforme sobre todos los principios. El examen de los Presupuestos Participativos, a la luz de los 26 indicadores que componen el Índice de Gobernanza Urbana permite concluir que la contribución de los Presupuestos Participativos, por orden de importancia es: i) una ampliación y profundización de la *participación*, ii) un incremento de la *eficacia*, iii) una *rendición de cuentas* cualitativamente diferente, iv) una mejor equidad y v) una ampliación de la Seguridad Ciudadana.

Al ampliar y profundizar la participación ciudadana y la participación de los funcionarios públicos, los Presupuestos Participativos aparecen como procesos extremadamente positivos para construir *ciudades inclusivas*, es decir ciudades en las cuales los y las excluidos, al participar y al decidir sobre el presupuesto público, rompen el círculo muchas veces histórico de la exclusión.

Al contribuir (en forma más o menos importante) al conjunto de los principios de Buena Gobernanza, el Presupuesto Participativo está emergiendo, como una de las principales innovaciones en el campo de la gobernanza urbana y de la democratización de las ciudades. Es probablemente la razón principal por la cual más y más ciudades, al procurar democratizar su gestión, los están adoptando, con muchas adaptaciones. Es precisamente por causa de sus potencialidades que trabajos especializados sobre sus límites, sobre los problemas que pueden conllevar, tienen que ser emprendidos en gran escala. Es probable que en el futuro, una vez precisados sus límites, la presencia de Presupuestos Participativos (en su arreglo ‘medio’ hacia ‘máximo’) será un indicador, *de facto*, de buena gobernanza urbana.

### *Presupuestos Participativos y Objetivos de Desarrollo del Milenio*

Los Presupuestos Participativos no se limitan a procesos que contribuyen positivamente a una buena gobernanza urbana. Una de sus características más importantes es de vincular procesos democráticos con resultados concretos y perceptibles a corto plazo. Se materializan, según los casos, con servicios básicos, viviendas, centros de salud, equipamientos educativos, etc. Las mejoras de las condiciones de vida, en particular de los pobres urbanos, deben ser entendidas como una de las contribuciones más tangibles y positivas a los objetivos y las metas de Desarrollo del Milenio.

Los Presupuestos Participativos generan una esfera pública no gubernamental, *transparente y democrática*, en donde el Estado y la Sociedad Civil ejercen una *co-gestión de los recursos*

---

<sup>141</sup> Esta preocupación está compartida por varias de las ciudades de la Red Urbal 9: Presupuesto Participativo y Finanzas Locales

*públicos*<sup>142</sup>. Los foros públicos, las asambleas temáticas y las diversas plenarias que marcan las etapas decisivas del proceso son las nuevas *ágoras* de una Democracia Participativa en construcción. Uno de los aportes de esta democracia es haber transformado la dimensión *comunitaria y asociativa* en un cuarto pilar de una ‘verdadera democracia’, junto con los poderes Legislativos, Ejecutivos y Judiciales.

Es importante subrayar que muchas de las ciudades escogen los Presupuestos Participativos no solamente para mejorar la gobernanza, sino porque es un paso importante para construir un modelo político distinto que vincule la Democracia Representativa a la Democracia Participativa y a varias formas de Democracia Directa. Lo plantean como un modelo político indispensable para eliminar la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

---

<sup>142</sup> Pontual, P. *Construindo mina pedagogia da gestão democrática*, art cit.