



# ¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo

72 respuestas a Preguntas Frecuentes sobre  
Presupuestos Participativos Municipales

COLECCIÓN DE RECURSOS SOBRE GOBERNANZA URBANA



1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28



# ¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo?

72 respuestas a Preguntas Frecuentes sobre  
Presupuestos Participativos Municipales

CAMPAÑA MUNDIAL SOBRE  
GOBERNANZA URBANA

© Todos los derechos reservados.

© Foto Cubierta: Alcaldía de Caxias do Sul

Diseño y diagramación: Amira Pérez A.

Imprenta: AH Editorial

Impreso en Quito, agosto de 2004.

UN-HABITAT, P.O. Box 30030, 00100 Nairobi, Kenya.

PGU-ALC, García Moreno 751 entre Sucre y Bolívar, P.O. 17-01-2505, Quito - Ecuador

UN-HABITAT apoya la reproducción de este material. Sin embargo, ninguna parte de esta publicación puede ser utilizada o reproducida de ninguna manera sin permiso escrito, excepto en casos de citas breves en artículos o reseñas críticas, o estudios especiales. Las designaciones utilizadas y la presentación del material en esta publicación no implican la expresión de una opinión del Secretariado de las Naciones Unidas en lo que concierne al estatus legal de cualquier país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, o en lo que concierne a la delimitación de fronteras, o su sistema económico o su nivel de desarrollo. El análisis, las conclusiones y las recomendaciones de esta publicación no necesariamente reflejan los puntos de vista de UN-HABITAT, el Consejo Directivo de UN-HABITAT o sus estados miembros.

Colección de Recursos sobre Gobernanza Urbana

ISBN: 92-1-131699-5

HS/722/04E

# I. Créditos Institucionales

El presente manual es una contribución del Programa Hábitat a la Campaña Global para la Gobernanza Urbana.

## Supervisión

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

## Coordinación

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

## Autoría

- Yves Cabannes  
Urbanista. Coordinador Regional del Programa de Gestión Urbana UN-HABITAT 1997 – 2003

## Comité de lectura y revisión

- Jaime Vásconez, Coordinador PGU - Quito
- Ivone de Souza, Programa de Voluntarios de Naciones Unidas - VNU, Especialista en Desarrollo Urbano
- Álvaro Muriel, Coordinador de Gestión del Conocimiento IPES/PGU-ALC
- Alejandro Luévano, Coordinador del Programa de Desarrollo y Gestión Local COPEVI, México
- Pedro Pontual, Coordinador de la Escuela de Ciudadanía del Instituto Pólis-São Paulo y Presidente CEAAL. São Paulo
- Augusto Barrera, Editor invitado de la Revista Era Urbana sobre Presupuestos Participativos
- Yves Sintomer, Investigador del Centro Culturas y Sociedades Urbanas – CNRS – París, y del Centro Marc Bloch – Berlín.

## Secretaría y asistencia

- Lourdes Saavedra, Alejandro Chiriboga, Mónica Rhon, Yohani Ruiz, PGU-ALC - Quito

## II. Agradecimientos y Reconocimientos

A la Dependencia (Branch) del Desarrollo Urbano de UN-HABITAT por haber hecho posible el presente trabajo.

Al equipo del Programa de Gestión Urbana en Quito.

A la ciudad de Porto Alegre, que apoyó en el contexto de la Red Urbal N°9 Finanzas locales y presupuesto participativo, la documentación de las Ciudades Ilustrativas.

Un agradecimiento especial a cada persona del Comité de Revisión y Lectura del presente manual. Sus contribuciones y aportes fueron invalorables tanto en el plano sustantivo como formal.

# III. Índice

Presentación .....15

## I. Preguntas generales

1. ¿Qué es el Presupuesto Participativo (PP)? .....20

2. ¿Desde cuándo existe el Presupuesto Participativo? .....20

3. ¿Cómo se expandieron las experiencias de PP? .....20

4. ¿En cuántas ciudades existen experiencias de PP? .....21

5. ¿Dónde existen experiencias de Presupuesto Participativo? .....21

6. ¿En qué tipo de ciudades se implementa el PP? .....21

7. ¿El PP se implanta solamente a escala municipal? .....22

8. ¿Existen diferencias regionales en la forma de implantación del Presupuesto Participativo? .....22

9. ¿Cuáles son los beneficios del Presupuesto Participativo para la ciudad, los ciudadanos y ciudadanas? .....23

10. ¿Cuáles son los beneficios del PP para la gestión local? .....25

11. ¿Quiénes se benefician del Presupuesto Participativo? .....25

12. ¿Cuáles son las dimensiones de un Presupuesto Participativo? .....25

13. ¿Dónde se puede encontrar más información sobre el PP? .....27

## II. Cómo iniciar e implantar un Presupuesto Participativo

14. ¿Cualquier municipio puede implantar un PP? .....30

15. ¿Cuáles son las condiciones básicas para implantar un Presupuesto Participativo en un municipio? .....30

16. ¿En qué condiciones no es aconsejable implantar un PP? .....31

17. ¿Cuáles son los principios rectores del PP? .....32

18. ¿Cómo llevar a la práctica el Presupuesto Participativo? .....33

19. ¿Cuáles son las principales etapas de un PP? .....35

## III. Dimensión Financiera

20. ¿Qué cantidad de recursos se someten a discusión en el PP? .....43

21. ¿Qué parte de las inversiones municipales se somete a discusión? 43

## III. Índice

- 22. ¿Existe un porcentaje óptimo del presupuesto municipal que deba someterse a discusión con la ciudadanía? .....43
- 23. ¿Cuál es el origen de los recursos sometidos a debate? .....44
- 24. ¿Cuál es el impacto del Presupuesto Participativo sobre la recaudación fiscal y los recursos municipales? .....45
- 25. ¿Todas las demandas de la ciudadanía se concretan en obras y servicios? .....45
- 26. ¿Cómo se distribuyen los recursos en una ciudad?  
¿Por temas? ¿Por regiones?.....47
- 27. ¿Cómo se definen los criterios de asignación del presupuesto? ....47
- 28. ¿Dónde se decide y quién tiene el poder de decisión sobre los PP?.. 50
- 29. ¿El PP se limita a la planificación de los recursos en el corto plazo? ... 50
- 30. ¿Se participa más y mejor cuando los recursos municipales a ser distribuidos son mayores? .....51
- 31. ¿Cómo hacer para que el Presupuesto Participativo no se quede en un simple reparto de los escasos recursos municipales? ....51
- 32. ¿Existen procesos de rendición de cuentas sobre el PP? .....52
- 33. ¿Cuánto le cuesta al municipio la implantación del proceso y cómo se cubren estos gastos? .....53

## IV. Dimensión Participativa

### • Participación Ciudadana

- 34. ¿Quiénes participan en el Presupuesto Participativo? .....56
- 35. ¿Cuántas personas participan en el Presupuesto Participativo? .....57
- 36. Si la participación es limitada, ¿no se resta legitimidad al proceso? ....58
- 37. ¿Dónde se toman las decisiones durante el proceso? .....59
- 38. Si el Consejo del Presupuesto Participativo –COP- es la instancia central, ¿quiénes lo conforman? .....59
- 39. ¿Los consejeros y delegados del PP pueden ser reelectos? .....61
- 40. ¿Cómo evitar que los delegados/as del Presupuesto Participativo se burocraticen o corrompan? .....61

41. ¿Qué nivel de participación tienen las mujeres? .....	63
42. ¿Existen Presupuestos Participativos sensibles al género? .....	63
43. ¿Cómo participan en el PP los excluidos/as y marginados/as? .....	64
44. ¿Cómo facilitar la participación en el Presupuesto Participativo de los más pobres, excluidos y no organizados? .....	65
45. ¿Quién controla y fiscaliza la ejecución del presupuesto de las obras aprobadas? .....	66
46. ¿Cuál es el rol de las ONGs, las universidades y los profesionales en el Presupuesto Participativo? .....	67
47. ¿Existe participación del voluntariado en el PP? .....	68
• <b>Participación Gubernamental</b>	
48. ¿Cuál es el rol del gobierno local a lo largo del proceso? .....	68
49. ¿Cuáles son las lógicas subyacentes en los gobiernos locales con relación al Presupuesto Participativo? .....	69
50. ¿Cuál es el área o departamento del municipio responsable del proceso? .....	69
51. ¿El PP depende de una sola instancia del aparato administrativo? ....	70
52. ¿Cuál es el rol del poder legislativo en el PP? .....	70
53. ¿Cómo convoca el municipio a la población para que participe en el Presupuesto Participativo? .....	71
54. ¿Cómo fomenta el municipio la participación y la movilización de la población? .....	71
55. ¿Cómo se relaciona el Presupuesto Participativo con otros instrumentos y mecanismos de participación ciudadana? .....	72
56. ¿Cuáles son las principales dificultades que encuentran las administraciones municipales en la implantación de su PP? .....	73
• <b>Participación del sector privado</b>	
57. ¿Cómo se integra el sector privado formal al PP? .....	75
58. ¿Cómo se integran los sectores informales o de economía solidaria? .....	75

## III. Índice

### V. Dimensión normativa y jurídico legal

59. ¿Cómo y cuándo formalizar y legalizar los PP? .....78
60. ¿Qué aspectos del PP deben inscribirse en un marco jurídico legal? ...78
61. ¿Es necesario que el PP se vincule a un Plan de Desarrollo (de largo plazo, estratégico, de Ordenamiento Territorial)? .....79
62. ¿Cómo vincular el Presupuesto Participativo a los instrumentos de urbanismo y de planificación? .....79
63. ¿Quiénes hacen el vínculo entre los planes de largo plazo y el PP? 80
64. ¿Existen mecanismos o sistemas de evaluación de los PP? ..... 80

### VI. Dimensión Territorial

65. ¿Cómo se vincula el PP a la descentralización municipal? .....82
66. ¿Existe un número óptimo de regiones y/o subregiones que garantice el buen funcionamiento del PP? .....82
67. ¿Existen Presupuestos Participativos en zonas rurales? .....83
68. ¿La metodología del PP es similar en zonas urbanas y rurales? .....83

### VII. Preguntas finales

69. ¿El Presupuesto Participativo es una propuesta surgida de ciertos partidos políticos?, ¿De alguna tendencia en particular? .....86
70. ¿Existe el riesgo de considerar al PP como la "panacea"? .....86
71. ¿El Presupuesto Participativo reduce la corrupción? .....87
72. ¿Cómo garantizar la sostenibilidad de un proceso de PP? .....87

## IV. Lista de recuadros

1. Porto Alegre. Resultados alcanzados en 15 años (1989 – 2003)
2. Algunos sitios web sobre Presupuesto Participativo (PP)
3. Presentación de la "Colección de recursos sobre PP" (PGU / UN-HABITAT)
4. Método de diagnóstico previo. La experiencia de Salford, Inglaterra
5. Dos representaciones gráficas del Ciclo del Presupuesto Participativo de Porto Alegre - Brasil
6. El Ciclo de Presupuesto Participativo en Pinheiral - Brasil
7. El Ciclo del PP de Belo Horizonte. De la planificación a la ejecución de obras
8. Mundo Novo y Porto Alegre, dos ciudades que discuten 100% de su presupuesto con la población
9. Proporción de inversiones deliberada por el Presupuesto Participativo (1997 – 2000) en 103 municipios brasileños
10. Relaciones entre PP y fiscalidad en algunas ciudades
11. Ejemplo de Plenarias Temáticas en Icapuí. Año 2004
12. Criterios de asignación de recursos. Ejemplos de Villa El Salvador, Perú (2002) y Dourados, Brasil (2002)
13. Experiencias de ciudades con recursos municipales escasos
14. Variación anual de la participación en Belo Horizonte
15. Ejemplos de composición de Consejos de PP: El Foro Municipal de Icapuí y el Congreso de la Ciudad de Belém.
16. Mecanismos para privilegiar la participación de los excluidos en São Paulo
17. La experiencia de Contraloría Social y Transparencia de Cotacachi
18. Formas de Convocatoria a la población para el Presupuesto Participativo en 103 municipios brasileños (1997 – 2000)
19. Dos experiencias de movilización: Villa El Salvador y Barra Mansa
20. Relaciones entre Presupuesto Participativo y mecanismos de participación en Porto Alegre, Santo André y Córdoba

## V. Introducción

Una de las áreas de trabajo estratégicas para UN-HABITAT es el apoyo a las ciudades en la adopción de una forma de gobernanza y gestión urbana que sea socialmente integrada, inclusiva, accesible, transparente, participativa y responsable, con la perspectiva de asegurar el desarrollo urbano sostenible. Como punto focal de la ONU para las autoridades locales, UN-HABITAT anima a las ciudades a adoptar prácticas de buena gobernanza urbana, a través de dos mecanismos complementarios: la Campaña Global para una Mejor Gobernanza Urbana y el Programa de Gestión Urbana.

La Campaña Global para una Mejor Gobernanza Urbana promueve una mayor aceptación y utilización de los principios de la gobernanza urbana. A través de actividades de cabildeo y promoción, en colaboración y articulación con socios y grupos, así como mediante el lanzamiento de campañas nacionales, las normas de la gobernanza urbana han experimentado una amplia aceptación, aplicación y adaptación. La Campaña ha logrado iniciar actividades concretas enfocadas a fomentar cambios políticos y fortalecer las capacidades de organizaciones en más de 30 países.

El Programa de Gestión Urbana (PGU) representa un esfuerzo significativo de UN-HABITAT y UNDP, junto con agencias externas de apoyo, para fortalecer la contribución que hacen las ciudades y los pueblos en los países en vías de desarrollo al crecimiento económico, el desarrollo social y la reducción de la pobreza. El PGU complementa así los esfuerzos de la Campaña, trabajando con 19 instituciones de anclaje y más de 40 instituciones locales y nacionales, comprometidas con el desarrollo de las capacidades de los socios locales y los gobiernos municipales para implementar una gobernanza participativa, alcanzando a 140 ciudades en 58 países. A lo largo de los últimos 18 años, el PGU se ha constituido en una plataforma para que sus socios lleven a cabo actividades relacionadas con los temas urbanos emergentes.

El Presupuesto Participativo está surgiendo como una práctica innovadora de gestión urbana con excelente potencial para promover los principios de la buena gobernanza urbana. De hecho, los presupuestos participativos pueden traer muchos beneficios tanto a los gobiernos locales como a la sociedad civil. Pueden mejorar la transparencia en el gasto municipal y estimular la participación ciudadana en la

toma de decisiones con relación a los recursos públicos. Pueden ayudar a incrementar los ingresos municipales. Pueden desencadenar una redistribución de la inversión municipal hacia la infraestructura básica para los barrios más pobres. Pueden fortalecer a las redes sociales y ayudar a mediar las diferencias entre los funcionarios electos y los grupos de la sociedad civil.

Al ampliar y profundizar la participación ciudadana en la distribución de los recursos públicos, los Presupuestos Participativos aparecen como procesos positivos en la construcción de ciudades inclusivas, en las cuales los grupos que tradicionalmente han sido marginados están rompiendo el ciclo de la exclusión. Al contribuir a los principios de la buena gobernanza urbana, el Presupuesto Participativo se establece como una herramienta importante en la democratización de las ciudades. Un número creciente de ciudades lo están adoptando, con muchas variaciones locales.

Estos beneficios potenciales llevaron a una colaboración entre la Campaña Global para una Mejor Gobernanza Urbana y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Gestión Urbana, con el fin de desarrollar una Colección de Recursos sobre Presupuestos Participativos, para ayudar a profundizar la comprensión del PP y ampliar su aplicación. Las respuestas a las 72 Preguntas Frecuentes discutidas en esta publicación son un componente clave de esta Colección.

La Colección de Recursos está basada principalmente en las experiencias de ciudades latinoamericanas, complementada por algunas experiencias emergentes de Europa. Con esta Colección de Recursos, UN-HABITAT pretende contribuir a la promoción de transferencias inter-regionales de experiencias en Presupuestos Participativos.

Espero que esta publicación sea útil, tanto para funcionarios de los gobiernos locales como para organizaciones de la sociedad civil, comprometidos a expandir y profundizar sus instrumentos de gobernanza urbana, con el fin de que sus ciudades sean cada vez más inclusivas.

## V. Introducción

Anna Kajumulo Tibaijuka  
Directora Ejecutiva  
UN-HABITAT

## VI. Presentación del Manual

El presente Manual forma parte de la Colección de Recursos sobre Presupuesto Participativo. Dicha Colección abre sus puertas a partir de cuatro tipos de herramientas útiles para todos y todas los interesados/as en adoptar y adaptar el Presupuesto Participativo a un contexto particular. Estos cuatro componentes están estrechamente vinculados entre sí y han sido organizados 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>
- d) Un Directorio de personas recurso y sitios web especializados [ver recuadro explicativo].

Estas informaciones están disponibles en el sitio web del Programa de Gestión Urbana [www.pgualc.org](http://www.pgualc.org)

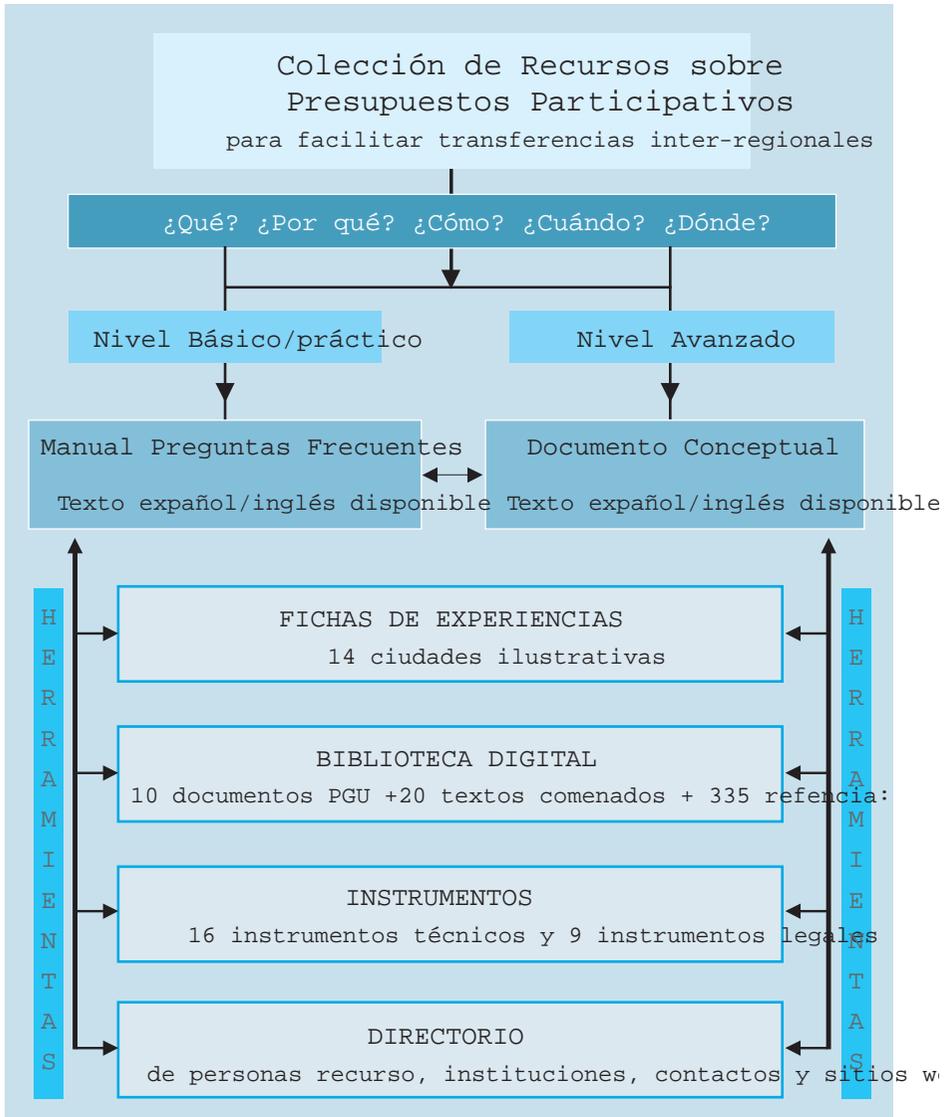
Otra puerta de entrada a la Colección de Recursos es un Documento Conceptual enfocado en la contribución que pueden hacer los Presupuestos Participativos para alcanzar los objetivos del Milenio –MDGs– que fueron adoptados por los estados miembros de Naciones Unidas en el año 2000 como objetivos globales a nivel mundial. El texto aborda también las múltiples relaciones, (directas e indirectas) y los límites que los Presupuestos Participativos mantienen con la Buena Gobernanza Urbana.

El presente Manual intenta responder en forma directa y práctica a los cómo, porqué, cuándo y dónde implantar un Presupuesto Participativo en las mejores condiciones. Por su parte el texto conceptual responde a las mismas preguntas, pero a un nivel más avanzado. Ninguna de las dos entradas deriva en un modelo o recetario único sino, por el contrario, rescatan la extensa y heterogénea gama de Presupuestos Participativos. No pretenden tampoco indicar cuál sería "el mejor tipo" de PP, sino abrir el abanico de soluciones, así como generar las preguntas que ayudarían a hacer la mejor selección, en función de cada contexto local.

Para simplificar la comprensión de la Colección de Recursos sobre PP y ubicar en él

1. 7 ciudades brasileñas, 5 del resto de América Latina y 2 europeas.

# VI. Presentación del Manual



al presente Manual, se incluye en la página anterior (16) un flujo de navegación.

La mayoría de las preguntas incorporadas en el Manual son idénticas a las que respondieron las "ciudades ilustrativas" en la documentación de los casos realizada en el contexto de la Red Urbal 9 "Presupuesto Participativo y Finanzas Locales". En otras palabras, para muchas de las preguntas incluidas en el Manual existen 14 respuestas (una por cada ciudad), a veces convergentes y a veces divergentes, que permiten al lector interesado conocer los detalles prácticos y los matices que una respuesta sintética como la del Manual no puede ofrecer.

Las 14 experiencias seleccionadas como "ciudades ilustrativas" de Presupuesto Participativo fueron:

## Brasil

Alvorada  
Belo Horizonte  
Campinas  
Caxias do Sul  
Icapuí  
Porto Alegre  
São Paulo

## Resto de A.L.

Cotacachi  
Cuenca  
Ilo  
Montevideo  
Villa El Salvador

## Europa

Córdoba  
Saint-Denis



I .

CAPÍTULO

# Preguntas Generales

## 1 ¿Qué es el Presupuesto Participativo (PP)?

No existe una definición única, porque los Presupuestos Participativos varían mucho de un lugar a otro. El presente manual intentará poner de manifiesto esta diversidad. Sin embargo, en general, el Presupuesto Participativo es *"un mecanismo (o un proceso) por el cual la población define o contribuye a definir el destino de todo o una parte de los recursos públicos"*.

Ubiratan de Souza, uno de los primeros responsables del Presupuesto Participativo en Porto Alegre (Brasil) propone una definición más precisa y más teórica que se puede aplicar a la mayoría de los procesos brasileños: *"El Presupuesto Participativo (PP) es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública. El PP combina la democracia directa con la democracia representativa, una conquista a ser preservada y calificada"*.<sup>2</sup> De hecho, el Presupuesto Participativo es una forma de democracia participativa, es decir una combinación de elementos de democracia directa o semi-directa con la democracia representativa.

## ¿Desde cuándo existe el Presupuesto Participativo?

Si bien hubo experimentaciones parciales anteriores, el PP nace formalmente en 1989 en algunas ciudades brasileñas, particularmente en Porto Alegre. Fuera de Brasil, a partir de 1990, en Montevideo (Uruguay), la población fue invitada a orientar el uso de los recursos quinquenales del Municipio.

## ¿Cómo se expandieron las experiencias de Presupuesto Participativo?

Se pueden identificar tres grandes fases en su expansión: la primera (1989-1997) caracterizada por experimentaciones en pocas ciudades; la segunda (1997-2000) por una *masificación brasileña*, durante la cual más de 130 municipios adoptaron el Presupuesto Participativo; y la tercera (2000 en adelante), por la expansión fuera de Brasil y su diversificación.

2 Ver Colección de recursos sobre PP. Biblioteca digital. Bibliografía comentada: Genro, Tarso; De Souza, Ubiratan. Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le Budget Participatif: l'expérience de Porto Alegre au Brésil. Dossier Pour un Débat N°82, Editions Charles Léopold Mayer, Paris, 1998, 103p. y Genro, Tarso; De Souza, Ubiratan. Presupuesto Participativo: la experiencia de Porto Alegre. CTA; EUDEBA, Buenos Aires, 1998, 123p.

## ¿En cuántas ciudades existen al momento experiencias de Presupuesto Participativo?

Actualmente, por lo menos 300 ciudades han adoptado esta modalidad de gestión pública.

4

## ¿Dónde existen experiencias de PP?

Se dan principalmente en el ámbito de las ciudades o, más exactamente, de los municipios. Por la expansión tan rápida de las experiencias es difícil monitorearlas. Brasil continúa siendo el principal país en donde ocurren (aproximadamente 80% del total). Los países de la región andina (Perú, Ecuador y más recientemente Bolivia y Colombia) son el segundo gran foco de experiencias. Sin embargo, se dan también con diferentes niveles de consolidación y en forma puntual, en los demás países de la Región (Argentina, Paraguay, Uruguay, Chile, República Dominicana, Nicaragua, El Salvador y México). Algunas ciudades europeas han iniciado también procesos de Presupuesto Participativo (sobre todo en España, Italia, Alemania y Francia) y varias ciudades africanas (por ejemplo en Camerún) y asiáticas (por ejemplo en Sri Lanka) están a punto de iniciarlos. Existen otros países y ciudades que utilizan otros mecanismos de definición del destino de los recursos públicos municipales que, si bien no llevan el nombre de Presupuesto Participativo, tienen características similares (en Kenia<sup>3</sup>, por ejemplo).

5

## ¿En qué tipo de ciudades se implementa el PP?

Los Presupuestos Participativos se desarrollan en ciudades de todo tamaño, desde aquellas con menos de 20.000 habitantes (Icapuí<sup>4</sup> y Mundo Novo en Brasil, Rheinstetten en Alemania o Grottomare en Italia) hasta en mega-ciudades como Buenos Aires o São Paulo. Se dan en municipios rurales semi-urbanos (como Governador Valadares en Brasil) o totalmente urbanizados (como Belo Horizonte). Se dan también en municipios con escasos recursos municipales como Villa El Salvador en Perú (con solamente 20 USD de presupuesto anual por habitante) o en municipios europeos con recursos abundantes (2.000 USD de ingreso municipal por habitante o más).

6

3 Ver "Review of the Local Authority Service Delivery Action Plans (LASDAPs)" de Kenya, por Nick Devas conjuntamente con otros cuatro consultores, Nairobi, mayo, 2002

4 Ver Colección de recursos sobre PP. Ciudades Ilustrativas. Estudio de Caso Icapuí y bibliografía

## ¿El Presupuesto Participativo se implanta solamente a escala municipal?

7

¡No exclusivamente! Sin embargo, la inmensa mayoría de los Presupuestos Participativos se han implantado, y aún lo hacen, en el ámbito municipal, donde se debaten los recursos públicos municipales. A nivel provincial (de región, de departamentos, o del Estado) cabe mencionar la experiencia, hoy suspendida, del Presupuesto Participativo del Estado de Río Grande do Sul, construida a partir de la experiencia de Porto Alegre. Cabe mencionar también experiencias supra-municipales en Colombia, a escala provincial (agrupación de municipios de los Nevados en El Tolima) o departamental (por ejemplo en Risaralda, desde 2002). Perú también ha implantado experiencias a nivel provincial, por ejemplo, en las provincias peruanas de Chucampas, Celendín o Morropón-Chulucanas. A la fecha, solo un país, Perú, tiene una Ley Nacional de Presupuesto Participativo aplicable al conjunto de los municipios y provincias.<sup>5</sup>

A la inversa, algunos Presupuestos Participativos inician o se limitan a una parte del municipio (distritos, regiones o delegaciones), especialmente en las grandes ciudades. Tal fue el caso de la Capital Federal de Buenos Aires o, más recientemente, del Distrito 7 (34.000 habitantes) de la ciudad de El Alto (680.000 habitantes) en Bolivia.

## ¿Existen diferencias regionales en la forma de implantación del Presupuesto Participativo?

8

Sí, y ello es positivo. No hay -y tampoco sería deseable que así sea- un modelo único, porque las experiencias son fruto de la realidad de cada región, de su historia local, de su cultura cívica, de la organización de su sociedad civil, de los presupuestos disponibles y, también, de la cultura administrativa de los gobiernos que las ejecutan. En Brasil, la fuerza de los movimientos sociales en las ciudades y la presencia en ellas del Partido de los Trabajadores explica por qué los Presupuestos Participativos tienden a ser 'más urbanos'. En el área andina, la presencia de Presupuestos Participativos en municipios pequeños y medianos tiene que ver con la vitalidad que los movimientos sociales y las ONGs tienen en estos ámbitos. En Europa, los Presupuestos Participativos permiten, ante todo, modernizar la gestión pública en articulación con la participación ciudadana.

5 Ver Colección de recursos sobre PP. Instrumentos legales. a) Ley Nacional, b) Reglamento Nacional y c) Ordenanza Suprema

## ¿Cuáles son los beneficios del Presupuesto Participativo para la ciudad, los ciudadanos y las ciudadanas?

La gran mayoría de actores coincide en que una de las mayores riquezas es la profundización del ejercicio de la democracia, mediante el diálogo del poder público con los ciudadanos y ciudadanas. Otro beneficio es el de responsabilizar al Estado respecto a los ciudadanos y favorecer la modernización de la gestión pública.

9 En muchas experiencias latinoamericanas, el Presupuesto Participativo es un instrumento para invertir las prioridades sociales y favorecer la justicia social. Los ciudadanos y las ciudadanas dejan de ser simples observadores para convertirse en protagonistas de la gestión pública, es decir, ciudadanos plenos, activos, críticos y exigentes. En esta Región sobre todo, la ciudadanía tiene una mayor opción de acceso a obras y servicios tales como el saneamiento básico, la pavimentación de calles, la mejora del transporte, las vías de acceso o los centros de salud y educación. [Ver Recuadro 1] A través de su participación, los ciudadanos(as) definen sus prioridades, gracias a lo cual pueden mejorar significativamente sus condiciones de vida, en un tiempo relativamente corto. Además, tienen la posibilidad de controlar y fiscalizar la ejecución del presupuesto.

Por otro lado, el PP estimula los procesos de modernización administrativa y alimenta la planificación estratégica.

## ¿Cuáles son los beneficios del PP para la gestión local?

El Presupuesto Participativo:

- Mejora la transparencia de la gestión y la efectividad del gasto público.
- Impulsa la participación ciudadana para la toma de decisiones, la asignación y el control del uso de los recursos públicos.
- Exige más responsabilidad a los funcionarios y dirigentes políticos.
- Posibilita la práctica de la co-gestión y la definición de prioridades en el espacio público.
- Genera una mayor confianza entre los habitantes y el gobierno.
- Crea una cultura democrática en la población y fortalece el tejido social.

## Recuadro 1: Porto Alegre. Resultados alcanzados en 15 años (1989 – 2003)

- a.** En el área de la **vivienda** (...) fue posible ampliar el promedio de las unidades producidas localmente, de 493 por año en el período 1973-1988, a 1.000 unidades por año en el período 1989-2003, lo que permitió, por primera vez en Porto Alegre, contener la expansión del déficit habitacional.
- b.** En términos de **pavimentación**, fue posible reducir el déficit existente, de 690 Km. en 1988, a 390 Km. en 2003, mejorando sensiblemente el acceso al transporte colectivo y los equipamientos públicos en las áreas más carentes de Porto Alegre.
- c.** En lo que se refiere al **acceso al agua** y al **saneamiento básico**, se amplió el porcentaje de hogares atendidos con agua tratada, de 94,7% en 1989 a 99,5% en 2002; habiéndose incrementado el porcentaje atendido por red de alcantarillado de 46%, en 1989, a 84%, en 2002, elevándose también el porcentaje de aguas sucias tratadas de 2% en 1989, a 27,5% en 2002.
- d.** En la **educación**, fue posible ampliar el número de escuelas públicas municipales, de 29 en 1988, a 92 en 2003, lo que permitió elevar el número de alumnos matriculados en estas escuelas de 17.862 en 1989 a 55.741 en 2002. Se amplió también el abanico de servicios educativos ofrecidos, incluyendo la Alfabetización de Adultos (...) y la Educación de Jóvenes y Adultos, integrada al sistema de enseñanza básica. (...) Además, a través del PP también se creó el Programa Convenio Guarderías, anteriormente inexistente, (...) que alcanza hoy a 126 guarderías, atendiendo aproximadamente a 10.000 niños).
- e.** Aunque figura apenas desde el año 2000 como una de las 3 primeras prioridades del PP, la gestión del área de la **salud** está íntegramente asumida por el gobierno municipal, a pesar del casi congelamiento de los valores anuales de las transferencias del gobierno federal (...) La Alcaldía compromete hoy (...) cerca de 18% de los gastos de la administración centralizada (...), contra un promedio anual inferior a 10% durante la década de los 80.
- f.** El área de **asistencia social** sólo fue incluida entre los temas prioritarios de las regiones en el PP a partir de 1997 (...) Entre las diversas actividades desarrolladas actualmente, se contempla a personas portadoras de necesidades especiales, niños y adolescentes en situación de riesgo, moradores de la calle, víctimas de violencia, ancianos en situación de abandono, familias con insuficiencia de ingreso y otras situaciones.

**Fuente:** Baierle, S; Alcaldía Municipal de Porto Alegre; Cabannes, Yves. Presupuesto participativo y finanzas locales. Seminario de Lanzamiento de la Red Urbal N°9, Documento Base, Porto Alegre, 2003, PGU-ALC, 134p.

## 10 ¿Quiénes se benefician del Presupuesto Participativo?

Todas las regiones, barrios o sectores que participan del proceso de discusión se benefician. Como los recursos son generalmente inferiores al volumen de las demandas, los barrios más beneficiados son aquellos que más se movilizan y más participan.

## ¿Cuáles son las dimensiones de un PP?

El Presupuesto Participativo es un proceso que tiene varias dimensiones:

- a) Dimensión Presupuestaria y Financiera
- b) Dimensión Participativa (Estas dos dimensiones conforman la base que sustenta el proceso)
- 11 c) Dimensión Normativa y Jurídico-legal
- d) Dimensión Espacial o Territorial
- e) Dimensión Política y de Gobernabilidad

Las cuatro primeras dimensiones son exploradas en el presente manual.<sup>6</sup>

## 12 ¿Dónde se puede encontrar más información sobre el Presupuesto Participativo?

Por lo general, las ciudades que implantan Presupuestos Participativos tienen sitios web actualizados sobre su propia experiencia [Ver recuadro 2]. Algunas organizaciones no gubernamentales se han especializado en una u otra ciudad. Sin embargo, las informaciones son escasas y por lo general están en español y/o portugués.

En el contexto de la Campaña Mundial para la Gobernanza Urbana, UN-HABITAT a través de la Coordinación para América Latina y El Caribe del Programa de Gestión Urbana PGU-ALC ha seleccionado un conjunto de recursos [Ver recuadro 3], disponibles en el sitio [www.pgualc.org](http://www.pgualc.org) con el fin de aportar informaciones e instrumentos que antes estaban dispersos. Estos recursos complementan el presente

<sup>6</sup> La dimensión Política y de Gobernabilidad es tratada en un texto de posición aparte. Sin embargo, por ser una dimensión transversal, se la aborda en varias preguntas del presente manual.

## Recuadro 2: Sitios Web sobre Presupuesto Participativo

### Brasil

Recife  
<http://www.recife.pe.gov.br>

Porto Alegre  
<http://www.portoalegre.rs.gov.br>

Belém  
<http://www.prefeituradebelem.com.br>

Belo Horizonte  
<http://www.prata.pbh.gov.br>

Santo André  
<http://www.santoandre.sp.gov.br>

Campinas  
<http://www.campinas.sp.gov.br>

Alvorada  
<http://www.alvorada.rs.gov.br>

Juiz de Fora  
<http://www.juizdefora.mg.gov.br>

Caxias do Sul  
<http://www.caxias.rs.gov.br>

Icapuí  
<http://www.icapui.ce.gov.br>

Mundo Novo  
<http://www.mundonovo.ba.gov.br>

São Paulo  
[www.prefeitura.sp.gov.br](http://www.prefeitura.sp.gov.br)

### Otras ciudades de América Latina

México Distrito Federal, México  
<http://www.df.gob.mx>

Buenos Aires, Argentina.  
<http://www.buenosaires.gov.ar>

Montevideo, Uruguay.  
<http://www.montevideo.gub.uy/gobierno>

#### Fuente:

Colección de recursos sobre PP

Rosario, Argentina.  
<http://www.rosario.gov.ar>

Villa El Salvador, Perú.  
<http://www.munives.gob.pe>

Cuenca, Ecuador.  
<http://www.cuenca.gov.ec>

Cotacachi, Ecuador.  
<http://www.cotacachi.gov.ec>

### Europa

Córdoba, España.  
<http://www.ayuncordoba.es>

Mons, Bélgica.  
<http://www.mons.be>

Saint Denis, Francia.  
<http://www.ville-saint-denis.fr>

Palmela, Portugal.  
<http://www.bm-pinhhalnovo.com>  
<http://www.cm-palmela.pt>

Bobigny, Francia.  
<http://www.ville-bobigny.fr>

Pieve Emanuele, Italia.  
<http://www.comune.pieveemanuele.mi.it>

Rheinstetten, Alemania.  
<http://www.rheinstetten.de>

Manchester, Inglaterra  
[www.participatorybudgeting.org.uk](http://www.participatorybudgeting.org.uk)

### Otros sitios

Red URBAL 9  
<http://www.portoalegre.rs.gov.br/urbal>

PGU-ALC  
<http://www.pgualc.org>

DRD  
<http://www.budget-participatif.org>

13 te manual.

Por otra parte, la Red URB-AL 9 sobre Presupuesto Participativo y Finanzas Locales, está coordinada por Porto Alegre y en ella participan 200 ciudades e instituciones. Uno de sus objetivos es la producción de conocimientos y el intercambio de experiencias. Más información está disponible en el sitio [www.portoalegre.rs.gov.br/urbal/](http://www.portoalegre.rs.gov.br/urbal/)

### Recuadro 3: Presentación de la "Colección de recursos sobre PP" para facilitar las transferencias inter-regionales (PGU / UN-HABITAT)

La "Colección de recursos sobre PP" está compuesta por cuatro elementos interrelacionados:

(A) Una Biblioteca Digital con tres componentes: (I) una Bibliografía comentada de 20 textos básicos, que constituyen una introducción al "estado del arte" y que han sido seleccionados a partir de 350 referencias; (II) una Bibliografía general de 335 títulos, organizados por ciudad, priorizando aquellos que constituyen estudios de caso ilustrativos. (III) una Biblioteca PGU, que incluye 10 documentos producidos por el Programa de Gestión Urbana y sus socios, y que están disponibles en formato PDF. Estos documentos incluyen un Documento Conceptual, el presente Manual de Preguntas Frecuentes, así como textos generales, memorias de eventos y monografías especializadas sobre algunas ciudades.

(B) Un Juego de instrumentos técnicos y legales que han sido creados por las "ciudades ilustrativas" y que están siendo exitosamente utilizados. A partir de las 16 herramientas técnicas y los ejemplos de leyes incluidas, un actor interesado debe estar en capacidad de enfrentar los temas críticos que normalmente implica un Presupuesto Participativo. Debe encontrar las respuestas al "Cómo hacer" para definir criterios de distribución de los presupuestos, las reglas y su funcionamiento; a partir de ejemplos de diferentes ciclos de PP, documentos de rendición de cuentas, sistemas de control, leyes municipales para la transparencia, etc.

(C) Fichas de experiencias de las 14 "Ciudades Ilustrativas", que reflejan la gama de experiencias y contextos actuales: tamaño de las ciudades, diferencias regionales, ritmos de consolidación, nivel y origen de los recursos y diversidad de enfoques. El número de experiencias fue mayor al originalmente previsto, y aunque esto implicó un trabajo adicional, este fue necesario para cubrir la multiplicidad de situaciones. Las experiencias presentadas invitan al usuario a dejar de lado el método de aplicar modelos y explorar la diversidad y adaptabilidad del proceso a diferentes situaciones locales.

(D) Un Directorio compuesto de tres partes: (I) Personas - recurso de las ciudades ilustrativas, (II) Profesionales y académicos, en particular algunos de los autores de los libros básicos de la bibliografía comentada, y (III) Sitios web de las ciudades, incluyendo los de las ciudades ilustrativas.

Fuente: Presentación Colección de recursos sobre PP. PGU-UN Habitat. 2004

II .

CAPÍTULO

# Cómo iniciar e implantar un Presupuesto Participativo



## 14 ¿Cualquier municipio puede implantar un Presupuesto Participativo?

En principio sí; sin embargo, la experiencia demuestra que algunas condiciones previas son decisivas para tener éxito.

## 15 ¿Cuáles son las condiciones básicas para implantar un Presupuesto Participativo en un municipio?

Existen algunas condiciones básicas para implantar un Presupuesto Participativo. La primera de ellas es una clara voluntad política del Alcalde (o Alcaldesa) y de las autoridades municipales. Tal voluntad tiene que mantenerse durante todo el proceso, pero de manera fundamental debe concretarse en el cumplimiento de los compromisos presupuestales contraídos con la población.

La segunda es la presencia y el interés de organizaciones de la sociedad civil y mejor aún, de la ciudadanía en general. Esta condición es determinante para la sostenibilidad de la experiencia.

La tercera es una clara definición de las reglas del juego, conjuntamente con la población. Estas reglas se refieren a los montos que serán discutidos, los tiempos y las etapas, las reglas para la toma de decisiones (y en caso de desacuerdo, la responsabilidad y la capacidad decisional de cada actor), las formas de repartición entre los barrios y los distritos de la ciudad, y la composición del Consejo del PP. Estas reglas, no pueden ser decididas unilateralmente sino que necesitan ser construidas con la población y luego ajustadas año tras año, en función de los resultados obtenidos.

La cuarta condición es la voluntad de capacitar a la población y a los funcionarios municipales, tanto sobre el presupuesto en general como sobre el Presupuesto Participativo en particular, explicando cuál es su monto, el origen de los recursos y la estructura actual del gasto. Es importante también clarificar cuáles son los rubros que son de responsabilidad municipal y los que rebasan su responsabilidad.

Una quinta condición está relacionada con la necesaria información a la población, a través de todos los medios posibles: información sobre las fechas y lugares de reunión, y las reglas de juego que han sido definidas para el año.

7 Ver Colección de recursos sobre PP. Biblioteca Digital. Cabannes, Y. Conceptualización sobre Presupuesto Participativo a partir de experiencias latinoamericanas. pp 81-99. Memoria del Seminario Internacional "Presupuestos Participativos en el contexto boliviano. Cuaderno de Trabajo PGU No. 130 (formato PDF), 2003.

## II. ¿Cómo iniciar e implantar un Presupuesto Participativo?

Finalmente, la sexta condición es la priorización de las demandas jerarquizadas por la población con criterios técnicos que consideren un análisis de las carencias en equipamiento y servicios públicos. Esto es importante para posibilitar una distribución más justa de los recursos a fin de superar las desigualdades.

### ¿En qué condiciones no es aconsejable implantar un Presupuesto Participativo?

No es aconsejable implantar un PP cuando las pre-condiciones antes mencionadas no están presentes. Pero además, no es aconsejable si las partes - tanto el gobierno local como la ciudadanía - no están abiertas al cambio y a una gestión compartida de los recursos públicos.

16

También es mejor evitar un proceso de Presupuesto Participativo si no hay honestidad y transparencia en la gestión municipal. Implantar un Presupuesto Participativo en tal contexto puede llegar a legitimar u ocultar prácticas contrarias a los principios básicos del Presupuesto Participativo.

Cuando las condiciones locales no se dan en un momento determinado, esto no quiere decir que las personas o las instituciones interesadas deban abandonar la idea de implantar un Presupuesto Participativo. Se puede empezar con iniciativas limitadas como, por ejemplo, intentar tener más transparencia en el presupuesto. La organización de Foros u otras actividades, con la presencia de entidades con legitimidad en la sociedad civil puede ser un mecanismo de presión para la apertura de una discusión pública del presupuesto y su control por parte de los ciudadanos. Son varias las ciudades que en la actualidad están en un momento anterior a la implantación de un Presupuesto Participativo.

### ¿Cuáles son los principios rectores del Presupuesto Participativo?

Los principios fundamentales son los de la Democracia Participativa, como modelo político, y los de la Buena Gobernanza.<sup>9</sup> Si bien estos principios son considerados universales, cada ciudad o país los transforma en medidas prácticas, reflejando sus necesidades y el contexto local.

A manera de ilustración se presentan a continuación los ocho principios rectores (resumidos) de la Ley Marco del Presupuesto Participativo en Perú.<sup>10</sup>

8 Sobre iniciativas y métodos para elevar los niveles de transparencia a nivel local ver, "Tools to support transparency in local governance", una publicación de UN-HABITAT y Transparencia Internacional en el contexto de la Campaña Global para la Gobernanza Urbana, Abril 2004.

## Recuadro 4: Método de diagnóstico previo. La experiencia de Salford, Inglaterra.

En el contexto de la ciudad de Salford, en Inglaterra, el estudio presentado al concejo municipal tenía los tres objetivos siguientes.

1. Desarrollar una Matriz Presupuestaria hipotética para Salford, explorando las prioridades de temas definidos en el Plan Comunitario.
2. Explorar cómo una Matriz Presupuestaria podría ser integrada al planeamiento comunitario y a los procesos cíclicos del presupuesto.
3. Evaluar las oportunidades y desafíos presentados por este análisis, con el objetivo de incorporar un enfoque más participativo en el ciclo presupuestario de Salford.

Además se desarrolló ocho etapas para la elaboración de una Matriz Presupuestaria que pueden ser resumidas de la siguiente forma:

- Etapa 1: Identificar el monto disponible para inversión
- Etapa 2: Desarrollar prioridades e ideas locales
- Etapa 3: Transformar prioridades locales en prioridades para toda la ciudad
- Etapa 4: Hacer ajustes en población
- Etapa 5: Hacer ajustes en niveles de carencia
- Etapa 6: Ponderar la matriz presupuestaria
- Etapa 7: Determinar asignaciones temáticas

**Fuente:** Community Pride Initiative. Building a People's Budget. Report of the Salford Budget. Matrix Study. Report to Salford City Council Budget Committee, May 2003. Copyright CPI [bridget@communitypride.org.uk](mailto:bridget@communitypride.org.uk)

- 17
- Participación
  - Transparencia
  - Igualdad
  - Tolerancia
  - Eficacia y eficiencia
  - Equidad
  - Competitividad
  - Respeto a los acuerdos

## II. ¿Cómo iniciar e implantar un Presupuesto Participativo?

A estos principios se puede añadir el principio de la co-gestión de los recursos públicos.

### ¿Cómo llevar a la práctica el PP?

No existe una receta universal para iniciar un Presupuesto Participativo; éste tiene que adecuarse a la situación local.

Se recomienda hacer primero un diagnóstico de situación para ver hasta qué punto los principios rectores son respetados y las pre-condiciones reunidas. Este diagnóstico va a variar de una ciudad a otra. [Ver recuadro 4]

Un segundo momento importante es hacer, también en forma participativa, un mapa (o evaluación) de los actores locales interesados y de los actores opuestos al proceso.

**18** Un tercer momento es el análisis y definición clara por parte del equipo de gobierno, del volumen y origen de los recursos que serán puestos a consideración del Presupuesto Participativo y los que serán necesarios para que el municipio implante el proceso. En este momento se recomienda a los municipios realizar un estudio costo/beneficio o costo/resultados esperados.

Un cuarto momento es la construcción de alianzas y la ampliación de los diálogos para que la idea gane más adeptos y legitimidad en el municipio. Los elementos claves pueden ser:

- Construir un acuerdo al interior del gobierno
- Dialogar con los actores más relevantes de la sociedad civil
- Buscar el involucramiento del poder legislativo desde el principio

Un quinto momento será la elaboración del reglamento interno del Presupuesto Participativo que define las reglas de juego, para el primer año.

Es importante tener en cuenta los principios operativos siguientes:

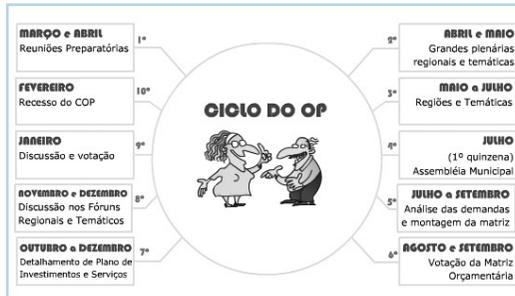
- **Participación universal:** Todos los ciudadanos/as pueden participar, independientemente de su condición socioeconómica. Sin embargo, los ciudadanos organizados juegan un papel importante en el proceso. Además, es necesario pensar en medios específicos para involucrar a los ciudadanos más marginados.

10 Para una versión completa ver Colección de recursos sobre PP. Instrumentos legales.

## Recuadro 5: Dos representaciones gráficas del Ciclo del Presupuesto Participativo de Porto Alegre - Brasil



Fuente: Alcaldía de Porto Alegre 2004



Fuente: Cidade. [www.ongcidade.org](http://www.ongcidade.org). 2003

## II. ¿Cómo iniciar e implantar un Presupuesto Participativo?

- **Transparencia del presupuesto:** Tanto de los ingresos como de los egresos (o gastos).
- **Flexibilidad:** El proceso debe ser flexible para evaluarse y ajustarse continuamente.
- **Objetividad:** Se debe usar criterios objetivos y explícitos para la asignación de recursos a fin de garantizar la credibilidad del proceso.
- **Enfoque de género:** Participación equitativa de mujeres y hombres en el proceso. Se destaca la importancia de contar con datos y cifras desagregadas por sexo, tanto para el presupuesto como para los beneficios de las inversiones.
- **Enfoque pluricultural y multi-étnico,** discriminación positiva y acciones afirmativas para asegurar la participación y el poder de decisión de los excluidos, (como por ejemplo los y las indígenas).

## ¿Cuáles son las principales etapas de un Presupuesto Participativo?

Las diferentes etapas se enmarcan en un ciclo anual, llamado Ciclo del Presupuesto Participativo. Existen algunas variaciones de una ciudad a otra.<sup>11</sup> A continuación se presentan las principales etapas.

[Ver recuadros 5 y 6]

El ciclo de discusión, negociación y elaboración del Presupuesto Participativo municipal es de un año y normalmente comprende (sobre todo en ciudades grandes) las siguientes etapas:

- **Asambleas territoriales (parroquiales, barriales, distritales, etc.) y temáticas:** En las cuales el Alcalde rinde cuentas sobre el anterior período de gestión, presenta el Plan de Inversión para el año en curso y el Estatuto de Funcionamiento del Presupuesto Participativo. Se eligen (a veces se designan) los delegados/as territoriales y los delegados temáticos del Presupuesto Participativo, basándose en los criterios establecidos en el Reglamento.

19

- **Reuniones territoriales y temáticas (facultativo)**

Son encuentros de los delegados/as con sus comunidades. Pueden ser organizadas sin la presencia del gobierno municipal si los delegados lo desean. En ellas se definen los proyectos prioritarios que deben ser ejecutados. En Europa y en muchas ciudades latinoamericanas, es necesario involucrar al gobierno municipal por lo

11 Ver Colección de recursos sobre PP. Instrumentos Técnicos. Ciclos de Presupuesto Participativo



## II. ¿Cómo iniciar e implantar un Presupuesto Participativo?

### • Asamblea a nivel municipal

Es un evento donde el Comité del Presupuesto Participativo entrega oficialmente al Alcalde la lista de proyectos prioritarios definidos con la participación ciudadana. En ella se realiza la posesión oficial de los delegados del Comité de Presupuesto Participativo.

### • Elaboración de la Matriz Presupuestaria

El Municipio y el Comité del Presupuesto Participativo elaboran la matriz presupuestaria. Es uno de los momentos fundamentales y polémicos del proceso. Se organiza el Plan de Inversión, el cual es socializado con la población y publicado a fin de que sea una herramienta de seguimiento y monitoreo del cumplimiento de los acuerdos establecidos.

### • Evaluación del proceso

Una vez concluido el ciclo, se evalúa y se ajusta el Reglamento de funcionamiento del Presupuesto Participativo. El nuevo Reglamento será utilizado en la elaboración del presupuesto del año siguiente.

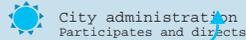
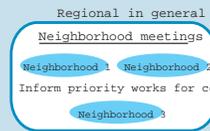
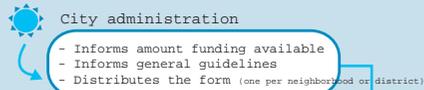
El ciclo que empieza con las primeras reuniones (generalmente durante el mes de Marzo) en los barrios y que termina con la aprobación de la matriz presupuestaria (por los meses de octubre o noviembre) constituye el primer ciclo del Presupuesto Participativo.

Un segundo ciclo, llamado Ciclo de Ejecución y Control se inicia el año siguiente [Ver el caso de Belo Horizonte en el recuadro 7].<sup>12</sup> Durante este ciclo que se inicia con los estudios técnicos y que termina con la inauguración de los proyectos aprobados, el gobierno local, los habitantes y, por lo general las comisiones específicas de control, continúan interviniendo.

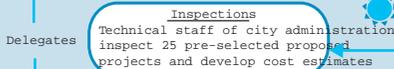
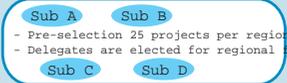
## Recuadro 7: Como funciona o Orçamento Participativo

### DEFINITION OF THE PROJECT EXECUTION OF THE PROJECTS

1st round (per sub-region)



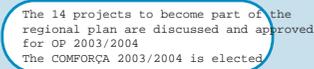
2nd round (per sub-region)



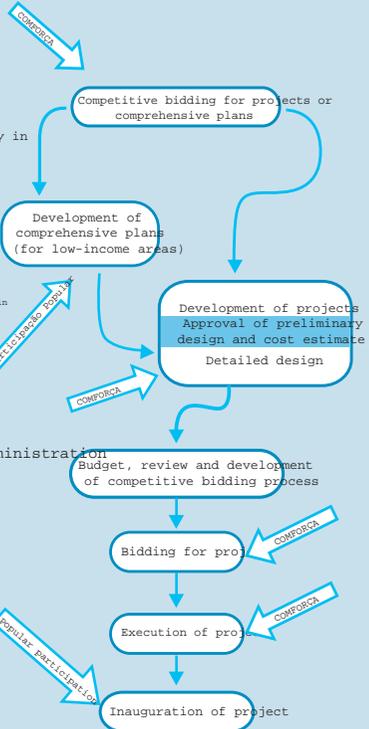
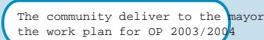
3 - Priority caravans



4 - Regional forum of budget priorities



5 - Municipal forum of budget priorities



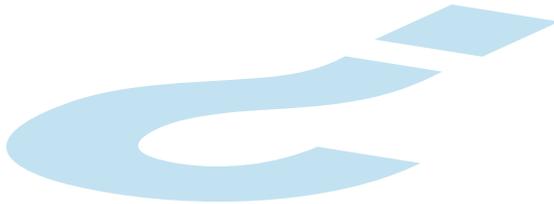
Now that you know every step of the Participatory Budget, it is easier for you to participate in the decision-making process. Don't miss the meetings of the OP in your region.

## II. ¿Cómo iniciar e implantar un Presupuesto Participativo?



III.  
CAPÍTULO

**Dimensión  
Financiera**



### Recuadro 8:

## Mundo Novo y Porto Alegre, dos ciudades que discuten 100% de su presupuesto con la población

En Porto Alegre, el 100% del presupuesto es considerado participativo, porque el Consejo del Presupuesto Participativo (COP, en portugués) compuesto por delegados electos en el proceso examinan e inciden sobre el presupuesto total (antes de ser presentado a la Cámara Municipal). La parte debatida en asambleas en las cuales todos los ciudadanos pueden participar corresponde al 100% del recurso de inversión, el cual varía de año a año y supera el 10% del presupuesto total.

En Mundo Novo, pequeño municipio de Mato Grosso do Sul - Brasil, de 16 000 habitantes, el 100% es también debatido, pero en este caso, a diferencia de Porto Alegre, en forma directa y mediante plenarios abiertas. Se trata de la forma más 'avanzada' de presupuesto participativo y demuestra que el 100% puede ser colocado a discusión. Se debate hasta el salario del Alcalde.

Fuente: Doc. Base (Op cit) – Ver Colección de recursos sobre PP. Biblioteca digital

### Recuadro 9:

## Proporción de inversiones debatidas en el PP (1997 –2000) en 103 municipios brasileños.

PROPORCIÓN	NÚMERO	INCIDENCIA %
Del 1 a 10%	15	15.0
Del 11 a 20%	05	05.0
Del 21 a 30%	04	04.0
Del 31 a 40%	05	05.0
Del 41 a 50%	07	07.0
Del 51 a 60%	---	---
Del 61 a 70%	02	02.0
Del 71 a 80%	05	05.0
Del 81 a 90%	01	01.0
Del 91 a 99%	---	---
100%	22	21.0
No delibera sobre recursos	10	10.0
Sin respuesta	27	26.0
TOTAL	103	100.0

Fuente: Fórum Nacional de Participação Popular citado en título de la bibliografía, tabla 44, p88

## 20 ¿Qué cantidad de recursos se someten a discusión en el Presupuesto Participativo?<sup>13</sup>

El Presupuesto Participativo representa en general, y particularmente en Brasil, entre el 2% y el 10% del presupuesto ejecutado, es decir de la parte realmente gastada, la cual suele ser inferior al presupuesto planificado en el año anterior. Estos valores corresponden a un porcentaje variable de los recursos de inversión del municipio. Sin embargo, algunas ciudades colocan a debate más del 10% de su presupuesto. Muy pocas, como Mundo Novo o Porto Alegre, discuten, por lo menos formalmente, el 100% del presupuesto. [Ver recuadro 8] En el otro extremo, se ubican varias ciudades, especialmente europeas, donde el Presupuesto Participativo colocado a discusión puede representar menos del 1% del presupuesto municipal.

## 21 ¿Qué parte de las inversiones municipales se somete a discusión?

La parte que se somete a discusión varía entre el 100% del total del presupuesto de inversión y algunos porcentajes reducidos. [Ver recuadro 9] Se puede decir, entonces, que algunos Presupuestos Participativos son con 'P' mayúscula y otros con 'p' minúscula.

## 22 ¿Existe un porcentaje óptimo del presupuesto municipal que deba someterse a discusión con la ciudadanía?

No. Depende de cada situación local, y en particular de la voluntad política del municipio y de la capacidad de presión de la ciudadanía. En varias ciudades este porcentaje va incrementándose año tras año, en la medida en que la experiencia se consolida y gana confianza, tanto en el medio político local como entre la población. Sin embargo, mientras mayor es la proporción del presupuesto debatido, la experiencia y el interés ciudadano resultan mejores.

## ¿Cuál es el origen de los recursos sometidos a debate?

Si bien el origen es el presupuesto municipal, es importante destacar tres situaciones típicas:

13 Para más información ver pregunta N°23 de las Fichas de Experiencias de Ciudades Ilustrativas.

## Recuadro 10: Relaciones entre Presupuesto Participativo y fiscalidad en algunas ciudades

En Campinas, Recife y Cuenca, la recaudación aumentó significativamente en muy pocos años, mientras que en Porto Alegre la morosidad para el impuesto predial bajó del 20% al 15%. La consecuencia fue muy sensible. En menos de diez años, el impuesto predial pasó de 6% a casi 12% de los ingresos corrientes del municipio. Mundo Novo, en Brasil, recalca también la reducción de la morosidad (inadimplencia).

En los municipios de Ilo y Villa El Salvador, en Perú, la distribución de los recursos del Presupuesto Participativo por zonas está directamente vinculada a su nivel de morosidad tributaria. Sin tener resultados realmente tangibles en el sentido de poder relacionar directamente la baja de la morosidad con el "criterio tributario vinculante", queda claro para el Municipio de Ilo que "el proceso permitió una toma de conciencia sobre los recursos municipales, sobre sus límites y sobre su origen".

Fuente: Estudios de Caso, VES e ILO – Ver ciudades ilustrativas (Colección de recursos sobre PP)

23

- La más común es que el presupuesto discutido sea parte del presupuesto global (de inversión, o más), claramente identificada como Presupuesto Participativo.
- En varias ciudades, en particular de la zona andina, se discute un porcentaje de la parte transferida por el gobierno central (por ejemplo, en Perú, el llamado Fondo de Compensación Municipal). En este caso, los debates están sometidos a posibles condiciones impuestas por estos fondos.
- En ciertos países, las transferencias del gobierno central al local son sometidas a un proceso similar al Presupuesto Participativo. Por ejemplo, en Kenya,<sup>14</sup> el Plan de Acción para la Provisión de Servicios del Gobierno Local (LASDAP, en inglés) es un instrumento para involucrar a las comunidades en las decisiones relativas al uso de las transferencias nacionales hacia el nivel local.
- La parte debatida para el Presupuesto Participativo puede ser también limitada al recurso asignado para un solo sector, por ejemplo, el sector social o el sector de la educación. Puede también limitarse la discusión a los recursos asignados para un programa específico, por ejemplo, para reformar una plaza, renovar el centro o cons-

14 Ver Review of the Local Authority Service Delivery Action Plans (LASDAPs) de Kenya, por Nick Devas conjuntamente con otros cuatro consultores, Nairobi, mayo, 2002

truir una rambla (St. Feliú de Llobregat, España). En estos casos los recursos pueden provenir del nivel municipal y/o de la región y/o del gobierno central.

A la fecha los recursos debatidos, en América Latina por lo menos, son esencialmente recursos "endógenos", es decir recursos nacionales y locales, y no préstamos o donaciones internacionales.

## ¿Cuál es el impacto del Presupuesto Participativo sobre la recaudación fiscal y los recursos municipales?<sup>15</sup>

En América Latina existen evidencias claras de que el proceso del Presupuesto Participativo trae consigo un aumento de la recaudación fiscal y una reducción de la morosidad. Las razones analizadas tienen relación con la transparencia de la gestión pública que conlleva el Presupuesto Participativo. La visibilidad a corto plazo de las obras y servicios resultantes del PP tiende también a modificar la cultura fiscal ciudadana.

24

## ¿Todas las demandas de la ciudadanía se concretan en obras y servicios?<sup>16</sup>

No. Por lo general, el número de demandas o de proyectos y sus valores son superiores a los recursos disponibles. Por estas razones, los criterios de priorización y los pasos para seleccionar las demandas del año son esenciales. Una demanda que no fue votada entre las prioridades en un año podrá ser presentada de nuevo al año siguiente. En algunas ciudades el número de proyectos que serán financiados es fijado de antemano (por ejemplo, 14 para cada subregión de Belo Horizonte).

25

Por otra parte, las demandas de la población pueden quedar fuera de las responsabilidades del Municipio y depender de las prerrogativas del gobierno provincial o nacional. En estos casos, por lo general, las demandas no son aceptadas.

## ¿Cómo se distribuyen los recursos en una ciudad? ¿Por temas? ¿Por regiones?<sup>17</sup>

Por lo general los recursos se asignan en dos formas: la primera es por regiones (o subregiones), a veces con una asignación específica y superior para las áreas más pobres (favelas, cantegriles, villas miserias, etc.). La segunda asignación es por tema. Esas prioridades temáticas reflejan las prioridades de una ciudad para un año

15 Para más información ver pregunta N°25 de las Fichas de Experiencias de Ciudades Ilustrativas.

16 Para más información ver pregunta N°26 de las Fichas de Experiencias de Ciudades Ilustrativas.

## Recuadro 11: Un ejemplo de Plenarias Temáticas en Icapuí. Año 2004



As Plenárias Temáticas, representam, no processo do OP, o espaço de debate com os segmentos sociais. Estas reuniões tratam de assuntos de interesse geral da população, discutindo assim a política e programas da prefeitura sobre um tema específico. Ainda é escolhido de cada uma das 9 temáticas dois representantes titulares e dois suplentes para compor o Fórum do Orçamento Participativo

Fuente: Prefeitura Municipal de Icapuí, 2004

en particular ("Salud para todos y todas", "Transporte Humano", "Futuro para la niñez, inclusión social, urbanismo y ambiente", etc.), pero pueden cambiar de un año a otro. Este doble sistema de asignación permite entender mejor que un Presupuesto Participativo se construya a partir de reuniones (plenarias o foros) temáticas y de plenarias territoriales (barriales o sub-regionales). [Ver recuadro 11]

26

## ¿Cómo se definen los criterios de asignación del presupuesto?

Esta definición es un momento clave para el buen desarrollo del proceso. No existen criterios únicos y predefinidos. Los criterios de asignación por regiones y subregiones, por temas y por tipos de demanda tienen que ser definidos por cada ciudad en forma participativa. [Ver Recuadro 12] Es un momento decisivo para que las organizaciones sociales y la ciudadanía en general se vayan apropiando del proceso, lo entiendan y lo puedan explicar a quienes no participaron. Cada ciudad utiliza uno o más criterios para asignar recursos. Entre los más comunes se destacan: el número de habitantes de la región; las prioridades seleccionadas por los habitantes (vivienda, pavimentación, educación, salud, alcantarillado, etc.); las necesidades básicas insatisfechas (agua, luz, saneamiento, etc.); el grado de participación en el proceso; la contrapartida de la comunidad; el grado de morosidad tributaria; la atención recibida durante los años anteriores; el impacto del proyecto en la comunidad; el impacto positivo para grupos desfavorecidos o vulnerables. Sin embargo existen otros más.<sup>18</sup>

27

Estos criterios pueden tener un 'peso' (llamado también ponderación) diferente. Por ejemplo, si los criterios de asignación por regiones en ciudades fueron el número de habitantes y el porcentaje de necesidades básicas insatisfechas –NBI- (acceso al agua, porcentaje de colecta de basura, grado de consolidación de las viviendas, etc.), puede suceder que la ciudad A, decida dar el mismo peso a cada uno de los criterios y que la ciudad B decida dar tres veces más peso al criterio NBI. En este último caso, más recursos irán para las regiones desfavorecidas.

Estos criterios no son fijados de manera definitiva. Entre dos ciclos o durante un ciclo, en general los delegados o los concejales electos del Presupuesto Participativo, a veces junto con el gobierno local, revisan los criterios y pueden decidir añadir un nuevo criterio, suprimir otro o modificar sus pesos relativos. Estas decisiones serán

<sup>18</sup> Para más información ver pregunta N°27 de las Fichas de Experiencias de Ciudades Ilustrativas.

Presupuesto Participativo Municipal de Villa El Salvador

Plano de Investimento do Orçamento Participativo -2002

Critérios de Distribuição dos Recursos

No Plano de Investimento FONDOS S/. 171,000.

Para atender as prioridades votadas pela população, foi analisada a situação de cada região e suas necessidades e definidos os seguintes critérios para serem aplicados em cada situação: Compensación Municipal 2000

1. Carencia de servicios ou infra-estructura
2. População total da região
3. Prioridade temática da região

Em cada região a aplicação dos recursos foi calculada de acordo com a seguinte tabela:

- Carencia (peso 4)
- Até 25% nota 1
  - De 26% até 50% nota 2
  - De 51% até 75% nota 3
  - De 76% até 100% nota 4

- População (peso 1)
- Até 13.000 Hab. nota 1
  - De 13.001 a 26.000 Hab. nota 2
  - Acima de 26.000 Hab. nota 3

- Prioridade (peso 2)
- Primeira Prioridade nota 3
  - Segunda Prioridade nota 2
  - Terceira Prioridade nota 1

Fuente: Alcaldía de Dourados. 2002

Recuadro 12: Criterios de asignación de recursos. Ejemplos de El Salvador, Perú(2002) y Dourados, Brasil(2002)

**Criterios para decidir la aprobación de los proyectos de planes sectoriales**



Índice de pobreza



Volumen poblacional

**Criterios de asignación de recursos**



Sector



Total: 2 millones de nuevos soles

Sector	% de predios que no están al día en sus tributos
I	66.43%
II	66.89%
III	69.85%
IV	68.36%
VII	72.47%
IX	80.31%
Edilberto Ramos	67.26%
Oasis	75.71%

Fuente: Municipio de Villa El Salvador. 2002.

### III. Dimensión Financiera

aplicadas al año siguiente y son plasmadas en reglamentos internos o en ordenanzas municipales. Este proceso demuestra el carácter evolutivo, ajustable y flexible que por lo general tienen los Presupuestos Participativos.

Además de la utilización de los criterios ponderados, un instrumento pedagógico muy importante, utilizado en municipios brasileños (aunque no solamente en ellos) son las Caravanas de prioridades. Durante estas caravanas se recorre con los delegados electos por la población los sectores de la ciudad y se visitan todas las demandas identificadas. Esto posibilita una visualización de los diferentes niveles de necesidad por parte de los delegados y, sobre todo, otorga una mayor legitimidad a los criterios técnicos presentados. Permite también a los delegados barriales 'abrirse' a la ciudad en su conjunto, más allá de su comunidad.

## 28 ¿Dónde se decide y quién tiene el poder de decisión sobre los Presupuestos Participativos?

En general, y en particular en el sistema brasileño, la decisión inicial de saber qué porcentaje del presupuesto y qué valor será debatido es votada en el Concejo Municipal. De igual manera, la matriz presupuestaria, fruto del proceso del Presupuesto Participativo, es aprobada en última instancia por el Concejo Municipal. La experiencia demuestra que son pocos los casos en los cuales el Concejo Municipal veta o altera una matriz presupuestaria.

Lo original del Presupuesto Participativo es la elaboración de una matriz presupuestaria a partir de las demandas territoriales y temáticas. Un primer momento clave de la priorización de las demandas se hace en las asambleas. Un segundo momento clave será la priorización final de las demandas. En las ciudades donde existe un Consejo del Presupuesto Participativo son los consejeros quienes tienen esta responsabilidad.

En las ciudades donde la participación se da a través de las organizaciones sociales (juntas vecinales, asociaciones) o de las organizaciones políticas (juntas parroquiales, en Ecuador), las decisiones finales se toman a este nivel.

En algunos países, en el caso de que los recursos debatidos sean solamente de programas específicos o para sectores específicos, la decisión será acordada junto con los responsables del Ejecutivo y del Municipio (Secretarías), y no pasará por el Concejo Municipal.

## ¿El Presupuesto Participativo se limita a la planificación de los recursos en el corto plazo?

29 Sí, se limita a la asignación de todo o de una parte del presupuesto anual de un municipio. Esta es su característica y su limitante. Sin embargo, el ciclo para la ejecución del gasto puede ser de dos años, para facilitar el proceso de implantación. Algunas ciudades tienen Presupuestos Participativos cada dos años.

El caso de Montevideo, donde desde 1990 se invitó a los ciudadanos a través de sus Concejos Vecinales electos, a decidir sobre el presupuesto quinquenal, aparece como un caso relativamente único.<sup>19</sup> Sin embargo, algunas ciudades brasileñas discuten con la población el Plan Plurianual de Inversiones que establece prioridades para cuatro años.

## ¿Se participa más y mejor cuando los recursos municipales a ser distribuidos son mayores? En este sentido, ¿tener pocos recursos para someter a discusión es un obstáculo o una condicionante?

30 Está claro que cuanto más elevado es el presupuesto (en valores absolutos y en porcentaje del total), ello es mejor para la ciudadanía. Sin embargo, no existen evidencias de una correlación directa entre el nivel de recursos debatidos y el nivel de participación, en términos cualitativos y cuantitativos. Tener pocos recursos para someter a discusión no es un obstáculo definitivo o una condicionante. [Ver recuadro 13] Lo que cuenta es hacer transparente el monto, por muy limitado que éste sea, explicar por qué es limitado y que la población defina reglas claras de juego para su asignación.

## ¿Cómo hacer para que el Presupuesto Participativo no se quede en un simple reparto de los escasos recursos municipales?

31 Si bien la mayoría de los Presupuestos Participativos se dan a nivel municipal, varias iniciativas y experiencias apuntan a la discusión y priorización del conjunto del gasto público: municipal, regional y de los gobiernos centrales. Por otra parte, las organizaciones comunitarias y a veces las ONGs administran los recursos correspondientes a proyectos y prioridades votadas.

Existe un debate actual para que los préstamos nacionales e institucionales a municipios sean discutidos y aprobados dentro del Presupuesto Participativo. Son todavía escasas las experiencias en las cuales los préstamos internacionales son aprobados por el Consejo del Presupuesto Participativo.

### Recuadro 13:

## Experiencias de ciudades con recursos municipales escasos

En Villa El Salvador, distrito pobre de la Región Metropolitana de Lima, el proceso se puso en marcha en el año 2000 con un valor muy limitado, del orden de 600.000 dólares para más de 300.000 habitantes, o sea menos de 2 USD/habitante. A pesar de lo limitado del monto, y en un contexto de problemas serios (basura no recolectada, por ejemplo) el proceso fue muy rico y los niveles de participación de los más elevados en la Región: 25% de la población de más de 25 años participó.(1)

La experiencia del Presupuesto Participativo de la Juventud en Barra Mansa, en el Estado de Río de Janeiro (Brasil) apunta a una conclusión similar. Las niñas, los niños, los y las jóvenes participaron sin tener una idea clara del valor que se iba a autorizar por parte del Municipio. El primer año fue 180.000 reales, lo cual era equivalente a 180.000 dólares. Lo interesante, es que participaron 7.000 niños, niñas y jóvenes y fueron muy diversas sus propuestas. Se podía pensar que el bajo monto del presupuesto iba a ocasionar tensiones entre los jóvenes y entre los delegados. Se podía pensar también que se iban a desanimar al ver que sus proyectos no eran seleccionados, y por lo tanto no iban a querer participar más. En realidad esto no aconteció, y los jóvenes continuaron participando en forma activa. Las tensiones fueron mínimas porque las reglas del juego estuvieron claras.

1) Ver Estudio de caso Villa El Salvador. M. Llona. Colección de Recursos sobre PP

Fuente: Memoria del Seminario Internacional "Presupuestos Participativos en el contexto Boliviano", Y. Cabannes,

## 32 ¿Existen procesos de rendición de cuentas sobre el Presupuesto Participativo?<sup>20</sup>

En general sí. Estos procesos suelen darse bajo tres modalidades:

- Audiencias públicas anuales (o incluso más frecuentes) durante las cuales el Alcalde y los responsables municipales explican a la población el uso y el destino del presupuesto total.
- Folletos, brochures o separatas de periódicos que ofrecen en forma detallada, por regiones y por sectores, la información de cada obra y servicio aprobado, su valor y su grado de avance. En las buenas experiencias tales folle-

20 Para más información ver pregunta N°41 de las Fichas de Experiencias de Ciudades Ilustrativas.

tos son distribuidos ampliamente a cada familia<sup>21</sup> y son la principal fuente de información sobre los resultados concretos de los Presupuestos Participativos.

- Una tercera modalidad, ampliamente practicada, es la colocación de la información financiera y de los resultados del Presupuesto Participativo en el sitio web del Municipio. Una visita de los sitios [Ver recuadro 2] sugiere que el Presupuesto Participativo ocupa un lugar importante en las informaciones. Muestra también que el Presupuesto Participativo mejora el sistema de comunicación y de información hacia la ciudadanía.<sup>22</sup>

## ¿Cuánto le cuesta al municipio la implantación del proceso y cómo se cubren estos gastos?

33

El Presupuesto Participativo le cuesta al gobierno local en varios sentidos. Para implementar un Presupuesto Participativo en buenas condiciones se necesitan cuatro tipos de recursos: a) Un equipo municipal comprometido y capacitado para conducir el proceso, dispuesto además a trabajar en las noches y los fines de semana, b) Medios de transporte para poder circular en los barrios y movilizar al equipo municipal, c) Recursos para comunicación e información amplia a la población, d) Un equipo municipal para los estudios de viabilidad técnica, económica y presupuestaria de las demandas priorizadas. Además, para acelerar los procesos y cualificarlos es importante tener recursos para movilizar a las personas que viven lejos de los lugares de reunión y para capacitar a los funcionarios así como a la población y en particular a los delegados del Presupuesto Participativo. Las ciudades que no han pensado en estos recursos por lo general han enfrentado dificultades y en varios casos incluso se han interrumpido los procesos. Por lo tanto, es importante hacer un estudio costo/beneficio antes de decidirse a implementar un Presupuesto Participativo.

El estudio costo/beneficio tiene que considerar los aportes de las comunidades y la canalización del capital social, en particular a través de su participación en la ejecución de las obras. [Ver pregunta 47]

Si el proceso se queda solo a nivel consultativo, le cuesta más al municipio porque la administración local tiene que repetir dos veces las discusiones: una vez en el Presupuesto Participativo y otra al interior de la Administración. Si los órganos del Presupuesto Participativo pueden tomar decisiones (poder deliberativo) ello ahorra tiempo del personal y gastos, porque el proceso de decisión es normalmente más corto

21 Ver Colección de recursos sobre PP. Rendición de Cuentas de Caxias do Sul (2002) y de Tapejara.

22 Ver Colección de recursos sobre PP. Sitios web de ciudades con Presupuestos Participativos

y más simple que el proceso burocrático tradicional.

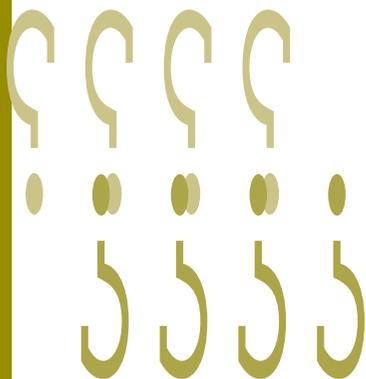
Es difícil dar indicaciones en números absolutos debido a las variaciones de los valores sobre el costo del personal, el transporte o la impresión de materiales en cada ciudad. A título de ejemplo, la ciudad de Porto Alegre (1,4 millones de habitantes) reserva más de 250.000 USD por año para la implantación de su Presupuesto Participativo.

Este costo podría ser fácilmente cubierto en las ciudades pobres por medio de la ayuda internacional. Lamentablemente, a la fecha, se nota que los recursos internacionales van acompañados muchas veces de orientaciones tecnocráticas 'desde arriba' y de normativas que 'coagulan' los procesos locales y las soluciones creativas de los propios ciudadanos y de los gobiernos locales.

IV.

CAPÍTULO

# Dimesión Participativa



## Participación Ciudadana

### 34 ¿Quiénes participan en el PP?

Es necesario diferenciar Brasil de las demás experiencias. Una de las características principales de la mayoría de los Presupuestos Participativos en las ciudades brasileñas es el derecho a participar en forma voluntaria, individual, universal y directa, y no necesariamente a través de representantes comunitarios, gremiales u otros. [Ver pregunta 1] En estos casos no es necesario pertenecer a una organización para participar. Por supuesto, las organizaciones juegan un papel importante, pero no tienen privilegios formales. De hecho, son los ciudadanos movilizados –organizados y no organizados– quienes deciden. Muchas veces, este tipo de participación es también valorado en Europa.

En contraste, las demás ciudades latinoamericanas y algunas europeas (por ejemplo de España) tienden a privilegiar una participación a través de los representantes de las organizaciones existentes. Esta modalidad apunta a lo que se denomina como "democracia representativa comunitaria o asociativa". En este caso, la participación de los individuos es mediatizada por delegados probablemente "más próximos a sus preocupaciones y demandas" que en la democracia representativa clásica.

Existen también sistemas 'mixtos' que descansan sobre las organizaciones vecinales, pero que, al mismo tiempo, amplían las discusiones presupuestarias hacia el conjunto de la ciudadanía. Por su fuerte tradición participativa, Córdoba (España), Cuenca (Ecuador) y Villa El Salvador (Perú), son ilustrativas de esta modalidad.<sup>23</sup>

Por último, en varias ciudades europeas, los participantes y/o delegados son designados por sorteo para favorecer la participación de los ciudadanos que normalmente no se movilizan, en particular aquellos pertenecientes a los grupos más marginados.

### ¿Cuántas personas participan en el PP?

En las experiencias con participación individual y directa, las tasas se sitúan usualmente entre el 1% y el 15% de la población con derecho a voto (en general por sobre los 16 años). Los casos con más de 15% de participación son excepcionales. Generalmente, la participación es mayor en las ciudades de menor tamaño o cuan-

23 Ver Colección de recursos sobre PP. Experiencias de Ciudades Ilustrativas. Córdoba, Villa El Salvador y Cuenca.

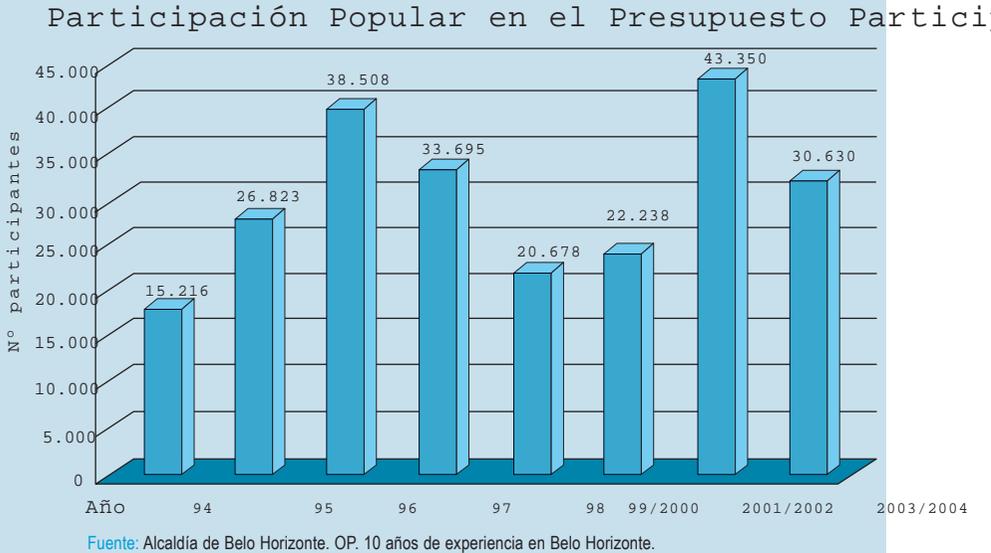
35 do las asambleas se hacen en regiones pequeñas. Es importante destacar que el número de participantes es altamente variable de un año a otro [Ver recuadro 14]. Además existe un alto grado de rotación, no siendo los mismos participantes cada año. Durante los primeros años la participación puede ser baja, y en la medida que se afianza el proceso, este número tiende a aumentar. En los primeros años, el número de participantes en Porto Alegre, que contaba con más de 1,2 millones de habitantes, era del orden de 1.000 y subió a 40.000 aproximadamente.

En las ciudades donde la participación se da a través de representantes de las organizaciones sociales el número de participantes es inferior y a veces igual a los casos anteriores. Así, en Cotacachi, participaron "788 personas, representando un 90% de las organizaciones del Cantón... en Ilo, participaron 100 organizaciones ... en Puerto Asís, 232 personas pero muy representativas... En Cuenca las 1.100 personas son por una parte los representantes electos de las 21 juntas parroquiales rurales y otras personas de la comunidad".<sup>24</sup>

Los Presupuestos Participativos de niños, niñas y jóvenes alcanzan un número elevado de participantes porque se construyen a partir de las escuelas públicas (y muy excepcionalmente de las privadas). Las reuniones plenarias con participación libre pueden darse fuera del espacio de la escuela. Sin embargo, la sensibilización y la movilización se dan principalmente en el ámbito escolar. El resultado es que varios miles o decenas de miles de jóvenes participan y definen el destino de una parte del presupuesto municipal.

24 Documento base OP, cit P 61.

### Recuadro 14: Variación anual de la participación en Belo Horizonte - Brasil



## 36 Si la participación es limitada, ¿no se resta legitimidad al proceso?

Es efectivamente un riesgo. Por lo tanto, una de las metas más importantes es que el proceso de Presupuesto Participativo obtenga legitimidad frente a la mayoría de los ciudadanos, incluyendo aquellos que no participaron. Esta legitimidad se construye a través de un gran esfuerzo de comunicación desde el municipio para que todos y todas se sientan invitados/as y para que tengan acceso a las principales informaciones financieras y a las decisiones tomadas en el Presupuesto Participativo.

Otros instrumentos adecuados son las encuestas de opinión pública que permiten verificar el grado de conocimiento de la población y la legitimidad del proceso entre

la ciudadanía, así como los referendums, que permiten la aprobación de algunas decisiones particularmente 'sensibles'. Otra meta importante es que la participación, aunque cuantitativamente limitada, incluya a ciudadanos de todos los grupos sociales y no deje a algunos marginados del proceso. Por eso, una atención particular tiene que ser dada a la inclusión de las mujeres, de los jóvenes, de los más pobres y más precarios, de los grupos discriminados (minorías étnicas, inmigrantes, minorías sexuales, etc.).

### ¿Dónde se toman las decisiones durante el proceso?<sup>25</sup>

La gran mayoría de las experiencias brasileñas, y otras pocas más, eligen delegados, los que a su vez eligen consejeros. El Consejo del Presupuesto Participativo – COP – o sus formas equivalentes, es el órgano central donde se definen las "reglas del juego", que luego se plasman en el Reglamento Interno. Los sistemas de decisión, los criterios de asignación de recursos, el número de plenarios y de ejes temáticos son definidos en esta instancia. Además, el COP es quien finaliza la matriz presupuestaria que será presentada al Concejo Municipal.

37

Muchas de las experiencias no brasileñas se construyen sobre estructuras sociales (juntas de vecinos, consejos de vecinos) o estructuras políticas preexistentes (juntas parroquiales, por ejemplo).

### Si el Consejo del Presupuesto Participativo –COP- es la instancia central, ¿quiénes lo conforman?<sup>26</sup>

Los COPS, o sus equivalentes, son entidades creadas específicamente para decidir sobre el presupuesto. Su composición varía de una ciudad a otra, tanto en número de representantes como en actores sociales e institucionales. Por lo general, se compone de 30 a 50 consejeros y un número equivalente de suplentes. Cuentan siempre con representantes electos en las plenarios temáticas (uno o dos por plenaria) y en las plenarios territoriales. Además, se pueden encontrar representantes del Gobierno Municipal (con o sin derecho a voto), de los movimientos populares, de los sindicatos, de los segmentos excluidos, tales como mujeres, jóvenes, indios, negros, portadores de necesidades específicas, homosexuales (con representación en pocas ciudades), del sector empresarial, de ONGs (excepcionalmente) o de las comisiones de planificación estratégica. En algunos casos, están presentes también representantes de otros concejos municipales, por ejemplo de educación o de salud.

38

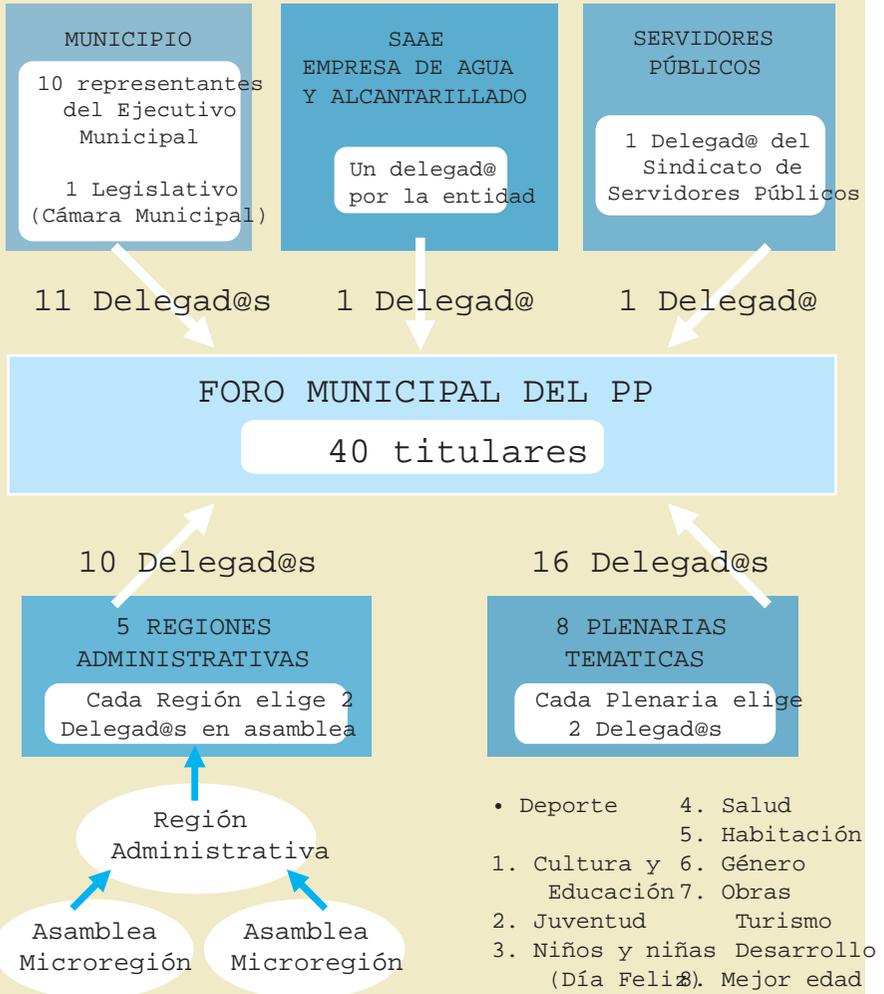
<sup>25</sup> Para más información ver preguntas N°29 y N°30 de las Fichas de Experiencias de Ciudades Ilustrativas.

<sup>26</sup> Para más información ver pregunta N°31 de las Fichas de Experiencias de Ciudades Ilustrativas.

Recuadro 15:

## Ejemplos de composición de Consejos de PP: El Foro Municipal de Icapuí y el Congreso de la Ciudad de Belém

### ESTRUCTURA DEL FORO MUNICIPAL DEL PP (ICAPUI, BRASIL. 2001/2002)



La discusión amplia sobre quién va a formar parte del Consejo o del Foro del Presupuesto Participativo es otro momento clave y determinante para un buen desempeño. Al igual que sucede con el Reglamento Interno, los cambios al interior del Consejo son anuales y a veces significativos de un año a otro.

### ¿Los consejeros y los delegados del Presupuesto Participativo pueden ser reelectos?

Los consejeros y delegados, por lo general, cumplen un solo mandato de un año de duración y no son reelegibles. Son muy pocas las ciudades donde un delegado actúa a lo largo de dos mandatos.

### ¿Cómo evitar que los delegados/as del Presupuesto Participativo se burocraticen o corrompan?

39

Existe efectivamente el riesgo de que los delegados y los consejeros utilicen el Presupuesto Participativo como un trampolín electoral o para obtener beneficios individuales. Cabe anotar que, normalmente, el trabajo de los consejeros y los delegados no es remunerado. Algunas ciudades han creado normas para enfrentar este riesgo, pero queda aún mucho por ser revisado. La no reelección de los delegados y/o consejeros es una primera medida.

40

En Porto Alegre, quien trabaja en el municipio no puede ser delegado del Presupuesto Participativo. En Cotacachi, municipio indígena del Ecuador, se está utilizando pública y permanentemente el lema quichua: "no robar, no mentir y no ser ocioso"<sup>27</sup>. Pero, más allá de los ejemplos positivos, hay que recordar que el Presupuesto Participativo no es "una isla en el mar". En caso de que exista una cultura de corrupción o clientelista, lo que tiene que enfrentarse es esa cultura. El Presupuesto Participativo puede contribuir a esta transformación, pero por sí solo no puede erradicarla.

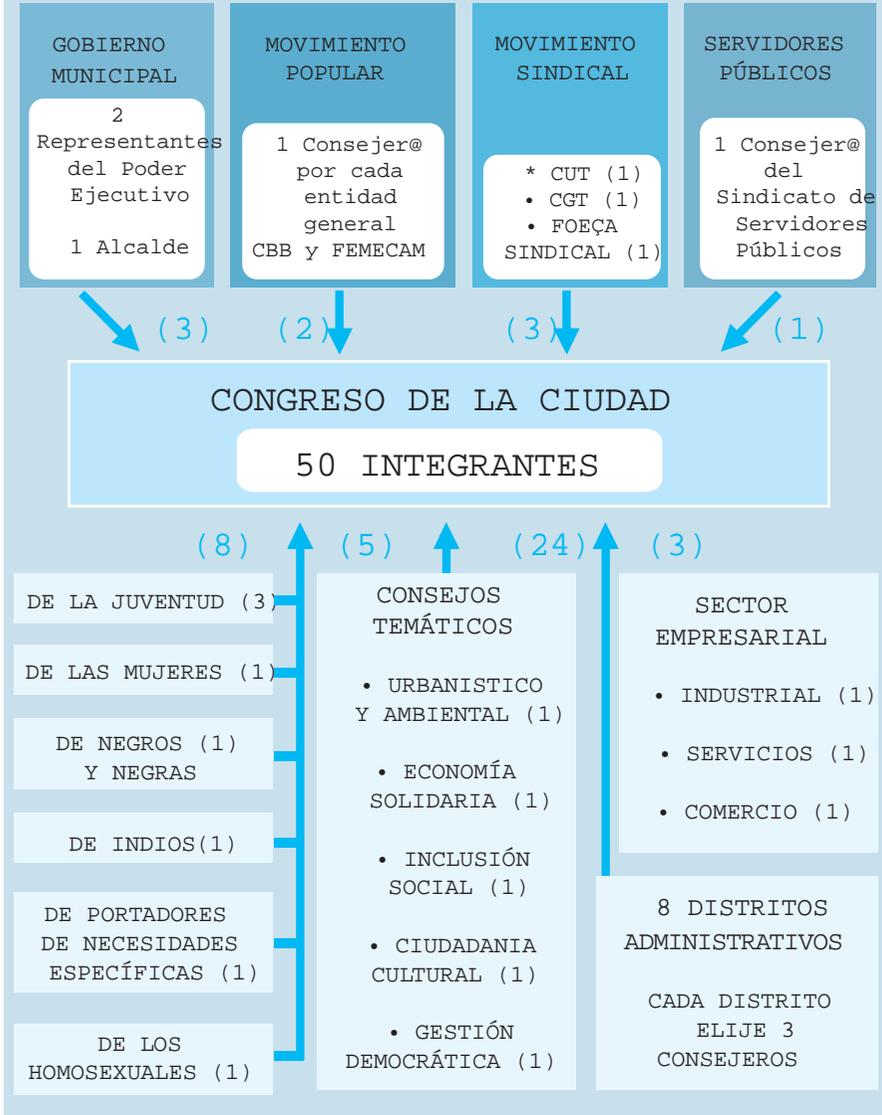
### ¿Qué nivel de participación tienen las mujeres?

"Las mujeres son en general más del 50% de los participantes de las asambleas realizadas en los barrios y en las regiones. Sin embargo, en las asambleas municipales temáticas o entre los delegados a consejeros electos, el número de mujeres es bas-

27 Ama Quilla, Ama Llulla, Ama Shua

Recuadro 15:

ESTRUCTURA DEL CONGRESO DE LA CIUDAD (BELEM, BRASIL. 2002)



Fuente: PM Icapui, Elaboración YC (PGU-ALC), 2002

tante menor. Uno de los motivos analizados es la distancia entre los locales de reunión y sus respectivas viviendas. No existen lugares en donde dejar los niños y tampoco dinero para pagar el ómnibus... La menor participación de las mujeres (del orden de 30%) como delegadas y consejeras electas es explicada por algunas mujeres por la timidez para candidatizarse, para ocupar espacios en donde existe una fuerte disputa de poder. Sin embargo, las mujeres que ocupan estos cargos son generalmente consideradas como más comprometidas con los intereses colectivos y con menos posibilidades de ser seducidas por las vanidades y los beneficios personales.<sup>28</sup>

41

### ¿Existen PP sensibles al género?

Las acciones en este sentido son todavía incipientes y globalmente insuficientes para enfrentar las injusticias hacia las mujeres, jóvenes, adultas y ancianas, en términos de acceso a la vivienda, atención a víctimas de violencia, o de inequidad en los salarios. Mucho queda por hacerse para integrar una perspectiva de género, tomando en cuenta sus especificidades y haciendo justicia redistributiva a la proporción superior de mujeres en muchas ciudades (380.000 o más en el Distrito Federal de México, o 124.000 o más en Belo Horizonte<sup>29</sup>).

Sin embargo, existen acciones afirmativas que constituyen pasos iniciales para una solución:

42

- Políticas municipales de cuotas, para que el 50% de las delegadas sean mujeres (Ilo - Perú), para que por lo menos un tercio de las consejeras del Consejo Participativo sean mujeres (Rosario - Argentina), o creando condiciones especiales para elevar el número de delegadas mujeres. [Ver recuadro 16]
- Mesas temáticas específicas para mujeres, implantadas en varias ciudades (en particular Belém y Recife en Brasil)
- Facilidades municipales, tales como guarderías infantiles para facilitar la participación femenina (Recife).
- Análisis de presupuestos municipales con una perspectiva de género (varias ciudades de la Región Andina)<sup>30</sup> y varias en Europa del Norte.

### ¿Cómo participan en el PP los excluidos/as y marginados/as? ¿No existe el riesgo de una mayor exclusión social, por ejemplo, en el caso de los migrantes, indocumentados o personas 'sin techo'?

28 Maria do Carmo Albuquerque, Pólis 2004. E equidade de gênero nos Ops no Brasil, en No. Especial Era Urbana, PGU-ALC, Quito, marzo 2004, pp. 34-35

29 Ver Colección de recursos sobre PP, Estudios de casos y Documento Base, op cit.

### Recuadro 16:

## Mecanismos para privilegiar la participación de los excluidos en São Paulo - Brasil

El Presupuesto Participativo de São Paulo "Prevé mecanismos que apuntan a privilegiar la representación de las poblaciones más discriminadas y marginadas, llamadas segmentos sociales vulnerables, los cuales a pesar de su peso numérico no son escuchados en las instancias políticas".

En su actual funcionamiento, el PP prevé mecanismos que buscan privilegiar la representación de esos sectores sociales. Concebidas como las llamadas "políticas de cuotas", aportan condiciones especiales para la elección de delegados o delegadas de cada uno de los nueve segmentos vulnerables: mujeres, negros, niños y adolescentes, ancianos, jóvenes y GLBTs (gays, lesbianas, bisexuales y transexuales) eligen a un(a) delegado(a) por cada 5 votantes; ya los indios, moradores de calle y minusválidos tienen derecho a un(a) delegado(a) por voto. A manera de comparación, para la elección de delegados territoriales o temáticos, la proporción es de uno por cada veinte votantes.\* (Testimonio de uno de los líderes).

**Fuente:** Prefeitura Municipal de São Paulo. Coordenadoria do Orçamento Participativo. OP: Instrumento de combate à pobreza e à exclusão social, SP, 2003, 19p.

Los grupos más discriminados y marginados, en particular las mujeres, los jóvenes, las poblaciones afroamericanas y los indígenas urbanos (en América Latina), los migrantes, los indocumentados y los desplazados, los refugiados, los homosexuales y las lesbianas, han tenido un espacio y un rol secundario en los Presupuestos Participativos. Los PP son construidos, en general, a partir de los territorios (distritos, regiones, barrios) y de ejes temáticos (salud, transporte, economía solidaria, deporte, etc.) y no a partir de la perspectiva de los actores o de los grupos vulnerables. Es uno de los límites de la mayoría de los Presupuestos Participativos en su forma actual.

## 43 ¿Cómo facilitar la participación en el PP de los más pobres, excluidos/as y no organizados/as?

Varias ciudades aportan un abanico de soluciones [Ver Recuadro 16] que abren en los Presupuestos Participativos un espacio para los excluidos/as.

#### IV. Dimensión Participativa

- Algunas mesas temáticas no se limitan a temas sectoriales sino que abordan cuestiones propias de los grupos vulnerables y a partir de su perspectiva: mesa temática de la ciudadanía (Campinas<sup>31</sup>) o mesa temática de inclusión social (Caxias do Sul<sup>32</sup>), donde se abordan cuestiones relativas a los jóvenes y las mujeres.
  - Las experiencias de Barra Mansa (OP Mirim) y de Icapuí<sup>33</sup> (Día Feliz) durante la gestión 1997 – 2000, fueron pioneras en introducir una visión actoral, desde la perspectiva de los jóvenes, niños y niñas. Actualmente este proceso está en experimentación y consolidación en varias ciudades brasileñas: Pinheiral (OP Mirim), Recife (OP Criança y Mesa Temática de la Juventud), São Paulo<sup>34</sup> (OP Criança), Goiania, Mundo Novo (OP Juventud) y Alvorada (OP juventud, en 2004).
- 44 • En Belém (Brasil) el Congreso de la Ciudad, abrió el Presupuesto Participativo hacia los segmentos históricamente excluidos de dos maneras: por una parte, el proceso consta de congresos municipales de la juventud, de las mujeres, de negros y negras, de indígenas, de portadores de necesidades específicas y de homosexuales. Por otra, delegados y delegadas de cada una de estas comisiones integran el Congreso de la Ciudad, representando en total 8 de los 50 integrantes. [Ver recuadro 15]

31 Ver Colección de recursos sobre PP. Experiencias de Ciudades Ilustrativas

32 Ibid.

33 Ibid.

34 Ibid.

### Recuadro 17:

## La experiencia de Contraloría Social y Transparencia en Cotacachi - Ecuador

La experiencia de Cotacachi es la única en la cual el Comité de Contraloría Social es creado a nivel del municipio en su conjunto, a partir de la Asamblea Cantonal que congrega a las organizaciones actuantes en el municipio y al gobierno municipal.

Existe un Comité de Contraloría Social que forma parte de la Asamblea Cantonal de Cotacachi, que realiza el control de las obras y proyectos que se encuentran aprobados en el presupuesto participativo municipal, revisando el proceso precontractual, así como el proceso de ejecución. Es preciso aclarar que realizan la veeduría de tres o cuatro obras, de acuerdo a parámetros como la modalidad de contratación, el monto y la ubicación, debido a que las personas que conforman este comité son ad-honorem, y además son alrededor de 140 obras y proyectos (por año).

De igual manera, en el Municipio de Cotacachi se ha implementado el proyecto de Transparencia y Control Social en las Obras Públicas, que consiste en incorporar a la comunidad y/o barrio en el proceso precontractual y de ejecución de la obra o proyecto, con instrumentos como el Presupuesto Participativo municipal en vigencia, y los formularios de seguimiento: de medio período, de fin de período y un acta de entrega recepción, en la que se especifica la aceptación de la comunidad de la obra o proyecto ejecutado.

Fuente: Municipio de Cotacachi, 2003. Estudio de caso URBAL

## 45 ¿Quién controla y fiscaliza la ejecución del presupuesto de las obras aprobadas?<sup>35</sup>

A diferencia de la gran mayoría de las experiencias europeas, en las cuales el Ejecutivo generalmente controla la ejecución del Presupuesto Participativo, la mayoría de las experiencias latinoamericanas tienen instancias de control social, tanto para la implantación del Presupuesto Participativo como para la ejecución de las obras. Este control puede ser ejercido, según las ciudades, a través de las siguientes instancias:

a) El Consejo del Presupuesto Participativo, a través de sus delegados, como en

35 Para más información ver pregunta N°34 de las Fichas de Experiencias de Ciudades Ilustrativas.

#### IV. Dimensión Participativa

Córdoba (Argentina), Caxias do Sul e Icapuí (Brasil)

- b) Una comisión específica o un Grupo de Trabajo del COP, como en Campinas o Porto Alegre<sup>37</sup>
- c) Las organizaciones de moradores del barrio y las organizaciones ciudadanas como en Caxias do Sul<sup>38</sup>
- d) Las comisiones específicas de organizaciones sociales, tales como Comisiones de Obras, a partir de los Consejos Vecinales (Montevideo)<sup>39</sup> o de las Juntas Parroquiales (Cuenca).<sup>40</sup>
- e) En algunos casos, como en Bobigny (Francia) existe un organismo específico que controla la actuación de las autoridades públicas.

Una vez aprobado el presupuesto, el control social ciudadano es un elemento central para mantener la calidad del proceso, garantizar la transparencia y evitar la corrupción, hasta la inauguración de las obras o de los servicios. [Ver recuadro 17]

### ¿Cuál es el rol de las ONGs, las universidades y los profesionales en el Presupuesto Participativo?<sup>41</sup>

46

Las organizaciones de profesionales, en particular de las ONGs, actúan en forma muy diferente de una experiencia a otra. Abogacía (advocacy), asesoría, capacitación, investigación o trabajo de promoción, pueden ser algunas de sus líneas de trabajo. En la mayoría de los casos, salvo en Buenos Aires, por ejemplo, las ONGs están totalmente alejadas del poder de decisión (Consejo del Presupuesto Participativo). Sin embargo, los miembros de estas organizaciones pueden ser electos como delegados o concejales, a título de ciudadanos.

En municipios donde todavía el gobierno no implantó el proceso de Presupuesto Participativo estos actores pueden dar una contribución muy importante para la creación, desde la sociedad civil, de foros que promuevan la discusión del presupuesto municipal y que organicen un movimiento de presión sobre los gobiernos para la implantación del PP.

### ¿Existe participación del voluntariado en el Presupuesto Participativo? ¿Cuál es su rol?

Los procesos de Presupuesto Participativo se dan siempre gracias a una enorme dosis de trabajo voluntario no remunerado, de la sociedad civil y de varias instancias

36 Ver Colección de recursos sobre PP Experiencias de Ciudades

Ilustrativas

37 Ibid.

38 Ibid.

39 Ibid.

40 Ibid.

41 Para más información ver pregunta N°36 de las Fichas de Experiencias de Ciudades Ilustrativas.

47 del gobierno local. El voluntariado se expresa en cada etapa de los ciclos del PP, tanto en la parte de elaboración como en la etapa de ejecución presupuestaria. Para reforzar la participación y el voluntariado algunas ciudades han incluido esta dimensión como criterio para la priorización de obras<sup>42</sup>.

Por otra parte, el análisis de las experiencias indica que el Presupuesto Participativo canaliza el capital social, estimula el voluntariado y reactiva los tradicionales trabajos comunitarios, por ejemplo, las mingas o minkas en la Región Andina. En Cuenca,<sup>43</sup> el valor aportado por la comunidad en mano de obra, material y equipos duplica el valor de las obras financiadas a través del Presupuesto Participativo.

## ¿Cuál es el rol del gobierno local a lo largo del proceso?

Su rol es decisivo en cada etapa del proceso, tanto durante la definición de las prioridades presupuestarias como en la ejecución de las decisiones. El gobierno local facilita el proceso, mientras que el Alcalde lo legitima políticamente.

## Participación Gubernamental

48 Otra función importante del gobierno local es la apropiación por parte del aparato administrativo de las decisiones tomadas en los espacios de participación.

El gobierno local es también un actor proactivo con la responsabilidad de crear mecanismos que aseguren una visión de conjunto de los problemas y demandas de la ciudad. Por lo tanto debe presentar sus proyectos y someterlos a discusión durante el proceso del Presupuesto Participativo. Hay que recordar que el gobierno tiene una legitimidad que le viene dada por su triunfo en las elecciones. El proceso de Presupuesto Participativo, en este sentido, debe ser una síntesis de dos legitimidades: una que nace en la participación de los ciudadanos y otra que resulta de los compromisos establecidos en el Programa del Gobierno.

## ¿Cuáles son las lógicas subyacentes en los gobiernos locales con relación al PP?

En Europa, como en América Latina, los Presupuestos Participativos pueden tener

42 Ver Colección de recursos sobre PP. Criterios de asignación de recursos. Ilo y Estudio de caso.

43 Ver Colección de recursos sobre PP. Estudio de caso

diferentes tipos de objetivos (aunque no sean exclusivos). El primero es administrativo: El Presupuesto Participativo es concebido como una forma de mejorar la eficiencia de la administración pública. El segundo es social: El Presupuesto Participativo debe tener un resultado social, como el de ayudar a "invertir las prioridades" (Brasil) o "generar los lazos sociales (lien social)" (Francia). El tercero es estrictamente político: la idea de "democratizar la democracia"<sup>44</sup>. Estos dos últimos objetivos, el social y el político, son dominantes en las experiencias latinoamericanas.

### ¿Cuál es el área o departamento del municipio responsable del proceso?

El 'anclaje' institucional del Presupuesto Participativo dentro del aparato administrativo varía de una ciudad a otra y refleja las lógicas expresadas en la pregunta anterior.

Típicamente, el PP 'se ancla' en una de las siguientes dependencias:

- **Dirección de Finanzas o Secretariado de Planificación**, en una perspectiva de mejoramiento de la eficacia de la gestión pública.
- **Secretariado Municipal de Gestión Participativa o Secretaría de Acción Social**, en una perspectiva social de inversión de prioridades.
- **Secretariado de Cultura**, para generar una nueva cultura política y reforzar la dimensión cultural del Presupuesto Participativo.
- **Gabinete del Alcalde**, en una perspectiva claramente política.

### ¿El Presupuesto Participativo depende de una sola instancia del aparato administrativo?

No. En varias ciudades el presupuesto participativo está formalmente 'anclado' en más de una dirección municipal, ilustrando la multiplicidad de objetivos del Municipio (sociales, políticos, etc.), así como también el carácter multidimensional del PP. En Belo Horizonte por ejemplo, existen tres gerencias del presupuesto participativo: una vinculada a la Secretaría de la Planificación, otra a la Secretaría Municipal de Vivienda (responsable del PP Vivienda) y otra a la Secretaría Municipal de la Coordinación de Políticas Urbanas. En Villa El Salvador (Perú), el PP también involucra directamente a varias direcciones: Desarrollo Humano, Desarrollo Urbano y las Administraciones de Desarrollo Municipal presentes en cada una de las ocho regiones<sup>45</sup>. Además, para efectivizar el proceso suelen existir estructuras de

44 Sintomer, Yves. Estudio de caso Rheinstetten, URBAL/POA, 2003

- 51 coordinación interna y transversales dentro del municipio (Reuniones de Interface, Comisiones Inter-áreas, Grupos de trabajo intersectoriales, etc.)

## ¿Cuál es el rol del Poder Legislativo en el PP?

El Poder Legislativo, a través del Concejo Municipal electo, mantiene su rol tradicional de aprobación en última instancia del presupuesto municipal. La actitud de los concejales varía desde la oposición al proceso y su no participación, hasta la participación activa, en particular en las mesas temáticas de su especialidad (transporte, saneamiento, deporte, vivienda, etc.). Son excepcionales los casos (pero muy positivos) en los cuales los concejales o presidentes de Concejos Municipales forman parte del Consejo del Presupuesto Participativo. En estos casos, suelen tener derecho a voz, pero no a voto.

En algunos países el Alcalde no es electo directamente por la población sino por los concejales municipales. En este contexto, el Alcalde es al mismo tiempo el representante del Ejecutivo y del Legislativo. Esta situación tiende a reducir las tensiones entre los dos poderes en el momento de la implantación de un Presupuesto Participativo.

- 52 Es necesario intentar establecer un fuerte diálogo con los miembros del Poder Legislativo (concejales, vereadores, regidores) e invitarlos a participar en el proceso. Es importante dejar claro que el Presupuesto Participativo no ha llegado para sustituir sus funciones legislativas, sino más bien para mejorar el proceso democrático a través del involucramiento de los ciudadanos.

## ¿Cómo convoca el municipio a la población para que participe en el Presupuesto Participativo?<sup>46</sup>

La convocatoria se hace a través de una gama amplia de medios de información tales como los periódicos locales, cuñas radiales, cartas a las familias, afiches y pancartas en las calles, folletos de presentación o cartillas explicativas. [Ver recuadro 18] Estos medios no se limitan a los reglamentos sino que informan concretamente en dónde, en qué fecha y a qué hora será la próxima plenaria temática o del barrio.

Algunas ciudades han empezado a usar el internet y sus sitios web como medio de convocatoria y como medio interactivo de participación. No deben olvidarse, sin embargo, los medios más populares para llegar a las poblaciones pobres

45 Ver Documento base y ver Colección de recursos sobre PP, Estudios de caso

#### IV. Dimensión Participativa

que no suelen disponer de teléfonos, menos aún de computadoras y, en varios casos, ni siquiera de energía eléctrica.

En el caso de las grandes ciudades y a pesar de las dificultades, es particularmente importante divulgar a través de los periódicos de mayor circulación, de las radios y de los canales privados de televisión. Es recomendable que los gobiernos utilicen parte de sus recursos de publicidad y comunicación para invitar a la población a participar.

53

### ¿Cómo fomenta el municipio la participación y la movilización de la población?

Por lo general, diseñando campañas anuales promovidas desde la dirección responsable del Presupuesto Participativo, pero que a su vez moviliza a otras direcciones del aparato administrativo y, cuando

54

## Recuadro 18:

Formas de convocatoria a la población para el PP  
en 103 municipios brasileños (1997 – 2000)

FORMA DE CONVOCATORIA	No. DE CITACIONES	INCIDENCIA %
Prensa local	77	75.0
Radio	76	74.0
Vehículo con altavoz	76	74.0
Correspondencia	69	67.0
Carteles, cintas	60	58.0
Panfletos, folders, invitaciones	29	28.0
Outdoors(¿??)	23	22.0
Televisión	17	17.0
Instituciones públicas y culturales (escuelas, iglesias y teatros)	10	10.0
Otros	20	19.0
Sin respuesta	03	03.0
Total	103	

Fuente: FNPP, Pesquisa "Experiências de Orçamento participativo no Brasil", 2002, op cit p.82

es posible, a los medios de comunicación masiva de la ciudad, tales como la prensa, la radio y la televisión. Las experiencias de Villa El Salvador y Barra Mansa ilustran este trabajo de movilización.  
[Ver recuadro 19]

## 55 ¿Cómo se relaciona el PP con otros instrumentos y mecanismos de participación ciudadana?<sup>47</sup>

Se relacionan de manera muy estrecha y se retroalimentan en forma continua. El Presupuesto Participativo es uno, pero de ninguna manera el único, de los mecanismos de construcción de democracia participativa y de diálogo entre gobierno local y

47 Para más información ver pregunta N°44 de las Fichas de Experiencias de Ciudades Ilustrativas.

sociedad. Si bien siempre existen otros instrumentos, como los consejos sectoriales en Brasil (Conselhos), las mesas de concertación, las Agendas 21 locales y los planos estratégicos participativos, en cada ciudad la situación es diferente. Varios ejemplos de ciudades brasileñas y europeas ilustran la complejidad y la diversidad del dispositivo de participación en el cual se puede inscribir un Presupuesto Participativo. [Ver recuadro 20]

### ¿Cuáles son las principales dificultades que encuentran las administraciones municipales en la implantación de su Presupuesto Participativo?

Una primera dificultad se refiere a la incapacidad del aparato administrativo para implantar el proceso. En la mayoría de los casos, las administraciones no están adaptadas a las nuevas exigencias impuestas: otro tipo de diálogo con la ciudadanía, trabajo fuera de los horarios convencionales, trabajo en los barrios, etc.

Un segundo problema importante se refiere a los sistemas de información de la ciudadanía y a la baja calidad de la información que se presenta a los participantes. Otras dificultades están sucediendo con frecuencia, y no solamente en Brasil.<sup>48</sup> Éstas se refieren a la acumulación de obras aprobadas y no realizadas, a los recursos insuficientes frente a las demandas, a los déficits fiscales municipales, a la falta de participación popular, a disputas y tensiones entre partidos políticos, al sistema político clientelar y a dificultades con el poder legislativo y el Concejo Municipal.

Sin la introducción de nuevos modelos de gestión pública (funcionamiento con programas y objetivos, evaluación y responsabilización de las diferentes áreas municipales, transparencia, nuevos métodos presupuestarios y de contabilidad, capacidad de acción transversal de las diferentes administraciones, etc.), la eficiencia del proceso participativo se verá reducida.

Elevar los ingresos municipales y los gastos de inversión a través de la recaudación de los impuestos, una buena política fiscal, la eliminación de la corrupción y la optimización (y a veces reducción) de los gastos de funcionamiento, son medidas importantes, pues permiten que el proceso de Presupuesto Participativo tenga un impacto significativo sobre la calidad de vida de la población, en particular de la más necesitada.

48 Ver Experiencias de OP no Brasil, op, cit p.106

### Recuadro 19:

## Dos experiencias de movilización: Villa El Salvador (Perú) y Barra Mansa (Brasil)

En Villa El Salvador, la Consulta Ciudadana fue un referéndum municipal sobre las prioridades del Plan de Desarrollo que anticipó en 1999 el lanzamiento del PP. El esfuerzo para informar a cada ciudadano y ciudadana fue descomunal: miles de folletos fueron impresos y distribuidos en las casas; los jóvenes se movilizaron, motivados por varias ONGs; videos, cuñas radiales y obras de teatro fueron creadas y difundidas para sensibilizar a la población. El resultado positivo estuvo a la altura del esfuerzo porque más de la mitad de la población votó sus prioridades.

En Barra Mansa (200.000 habitantes) para motivar a los niños, niñas y jóvenes a participar el municipio distribuyó camisetas, gorras, reglas y folletos ilustrados. Al usar estas prendas y objetos, el proceso ganó visibilidad en las escuelas y en la ciudad. La Secretaría Municipal de Educación movilizó a las maestras y maestros para explicar las etapas del proceso y comentar la cartilla. Paralelamente, una ONG, ENCOMEN, con experiencia en el trabajo con jóvenes y vinculada al municipio, desarrolló una actividad importante en los barrios. A su vez, los niños y las niñas sensibilizaron a sus familiares. Desde el primer año, no solamente que fueron casi 7.000 niños y niñas los que participaron, sino que también se movilizaron 400 adultos para ayudar en el proceso, a pesar de que no habían tenido experiencia de participación comunitaria.

**Fuente:** Memoria del Seminario Internacional "Presupuestos Participativos en el contexto boliviano". Cuaderno No. 130, PGU-ALC, Quito, 2003,110p.

## ¿Cómo se integra el sector privado formal al PP?

Hasta la fecha, la participación del sector privado formal ha sido limitada. Sin embargo, en varias ciudades el sector privado o las empresas de gestión de servicios tienen voz y a veces voto en los espacios de decisión sobre el presupuesto. Así, el sector empresarial de servicios, industrial y de comercio integra el Congreso de la Ciudad de Belém con tres de los 50 representantes. La empresa de agua

## Participación del Sector Privado

57 y alcantarillado (SAAE) tiene un delegado en el Foro Municipal del Presupuesto Participativo en Icapuí. [Ver Recuadro 15] Santo André, situado en el corazón industrial de la Región Metropolitana de São Paulo, invitó a los actores económicos del polo petroquímico y metalúrgico a participar en la planificación estratégica y a largo plazo, llamada "Ciudad del Futuro". Hoy en día, estos actores organizados en una comisión tienen voz y voto en el Comité del Presupuesto Participativo de la ciudad.

### ¿Cómo se integran los sectores informales o de economía solidaria?

En América Latina la participación del sector informal, de los pequeños productores, de micro empresarios, de productores individuales, de vendedores ambulantes, de asociaciones de jóvenes productores, de recolectores y recicladores de basura, y de agricultores urbanos es mucho más expresiva que la del sector formal. Estos productores de riqueza para la ciudad pueden obtener beneficios con el PP para mejorar su situación. Esta es una de las virtudes del PP de poder beneficiar al sector informal, así sea en forma limitada, puesto que mucho queda por hacerse en este sentido.

58 Los beneficios para el sector informal y de economía solidaria son de dos tipos: primero, los proyectos seleccionados dentro del Presupuesto Participativo les puede beneficiar directamente (capacitación, capital inicial para capital rotativo, provisión de equipamientos, acceso a mercados públicos, por ejemplo); segundo, las obras aprobadas por el Presupuesto Participativo pueden ser administradas por comunidades y ejecutadas por el sector informal, generando empleo remunerado.

## Recuadro 20:

### Relaciones entre Presupuesto Participativo y mecanismos de participación en Porto Alegre, Santo André y Córdoba.

#### Porto Alegre, Brasil.

Además del Presupuesto Participativo existe un número significativo de mecanismos de Democracia Participativa en el municipio, a saber, los Consejos Sectoriales actualmente en un total de 22, que tienen por objetivo definir las políticas y directrices en las respectivas áreas, 8 Foros Regionales de Planeamiento que buscan atender la estrategia de gestión del Plan Director de Desarrollo Urbano y Ambiental, Conferencias Sectoriales y el Congreso de la Ciudad que este año tendrá su cuarta edición. (Estudio de Caso. Porto Alegre)

#### Santo André, Brasil.

El Presupuesto Participativo y el Proyecto Ciudad Futuro son los canales principales. Se convirtieron en una referencia nacional e internacional, pero es importante registrar que estos no son los únicos canales adoptados por esta administración. En la ciudad existen también 17 Consejos Temáticos y dos Foros, un Grupo de Teatro del Oprimido (que busca trabajar la participación ciudadana a través de un lenguaje lúdico: el teatro), la Red de Ciudadanía de Inclusión Digital, los Consejos Gestores de Equipos, el Gerenciamiento Participativo en áreas de reservas acuíferas, las Audiencias Públicas y la Audiencia de Quejas (ombudsman: mediador y asesor jurídico)". (Estudio de Caso. Santo André)

#### Córdoba, España.

La participación ciudadana en el Gobierno Municipal de Córdoba se articula a través de los siguientes órganos ciudadanos, según se recoge en el Reglamento de Participación Ciudadana de 1986: a) Consejos de Distrito (14); b) Consejo del Movimiento Ciudadano; c) Representantes en las empresas, fundaciones y patronatos municipales, y d) Otros que establezca el Ayuntamiento como cauces de representación, para organizaciones de ámbito sectorial, como sindicatos y otros.

El Consejo del Movimiento Ciudadano, además, de forma relativamente única, se instituye como órgano de coordinación y orientación del movimiento ciudadano, así como de participación en el Ayuntamiento en asuntos relativos a la globalidad de la ciudad. En este caso participa de la Mesa de Apoyo y Seguimiento de los presupuestos participativos. En cada uno de los Consejos de Administración de las empresas municipales y en los órganos directivos de las fundaciones y patronatos municipales hay un representante de los vecinos designado por el Consejo del Movimiento Ciudadano. (Estudio de caso. Córdoba).

Fuente: Documento Base (op cit.) y ver Colección de recursos sobre PP, estudios de caso para más detalles

V.

CAPÍTULO

# Dimensión Normativa y Jurídico Legal



## 59 ¿Cómo y cuándo formalizar y legalizar los PP?

En la mayoría de las ciudades brasileñas el Presupuesto Participativo no está institucionalizado y tampoco legalizado. Depende de la voluntad política del gobierno local, de la movilización y de la voluntad de la población. El Reglamento Interno elaborado por ambas partes define las principales reglas del juego. La razón manifestada para no institucionalizar el PP es la de preservar la dinámica del proceso y evitar tanto la burocratización como la cooptación política. Las discusiones anuales para modificar el Reglamento Interno y ajustarlo a la realidad local permiten autorregular el proceso y conservar su dinámica creativa. Por otra parte, existe un riesgo mayor al ligar estrechamente la permanencia del Presupuesto Participativo a los resultados electorales de un partido político.

En la mayoría de las ciudades no brasileñas, el Presupuesto Participativo está reglamentado e institucionalizado por ordenanzas o decretos municipales aprobados por el Concejo Municipal y/o elaborados por el Alcalde. Para evitar tomar decisiones 'desde arriba', algunas ciudades legalizan el proceso después de uno o dos años de funcionamiento y legalizan los elementos que consideran "neurálgicos" para consolidar el proceso sin restarle dinámica.

## ¿Qué aspectos del Presupuesto Participativo deben inscribirse en un marco jurídico legal?

60 La respuesta tiene que ser modulada en función de las condiciones legales y de los marcos jurídicos vigentes. Sin embargo, al menos los siguientes elementos pueden ser legalizados con el fin de inscribir los Presupuestos Participativos en la continuidad, preservando la flexibilidad y evolución del proceso.

- Ordenanza Municipal, que reconoce el proceso participativo como forma de gestión municipal
- Inscripción del Presupuesto Participativo en la Ley Municipal de Finanzas o en la Ley Orgánica del Municipio (cuando existen)
- Parcela presupuestaria propia, votada y aprobada
- Dotación de recursos para el equipo municipal del Presupuesto Participativo, destinados a asegurar un buen funcionamiento de la máquina administrativa
- Voto y aprobación por parte del Concejo Municipal de la matriz presupuestaria preparada durante el proceso. Publicación del resultado y de los valores en la "gaceta oficial" u otro órgano formal.

- Ordenanza Municipal relativa a la composición y a las prerrogativas de la "Comisión de Fiscalización de obras y de seguimiento del Presupuesto Participativo". Esta ordenanza puede tener modificaciones y adendums cuando se considere necesario.

## ¿Es necesario que el Presupuesto Participativo se vincule a un Plan de Desarrollo (de largo plazo, estratégico o de Ordenamiento Territorial)?

No es absolutamente necesario, y varios Presupuestos Participativos no lo están, sobre todo por no existir estos planes a nivel municipal. Sin embargo, es altamente recomendable vincularlos. Así se evita la toma de decisiones de corto plazo que pudieran ser perjudiciales a largo plazo para la ciudad.

61

## ¿Cómo vincular el Presupuesto Participativo a los instrumentos de urbanismo y de planificación?

Diversas ciudades han optado por articular el Presupuesto Participativo a procesos de planeación del desarrollo de la ciudad, innovando caminos de complementariedad y de fortalecimiento del propio PP. Dos situaciones típicas suelen ocurrir:

Una primera situación se refiere a las ciudades que disponen de Planes de Desarrollo y en las cuales el Presupuesto Participativo es posterior a la aprobación de dichos planes. En este caso, el PP "se enmarca dentro del plan de Desarrollo Sostenible, el Plan Director y el Plan de Ordenamiento Territorial". En varias ciudades el PP se vuelve un instrumento de implantación selectiva del Plan. Para facilitar el vínculo, el municipio debe hacer un esfuerzo de capacitación a los participantes del PP sobre los contenidos de estos planes. En el momento del examen técnico de las demandas de las comunidades, los técnicos del municipio examinan la compatibilidad de las demandas con los planes existentes.

62

La segunda situación se refiere a las ciudades en las que no existen Planes Estratégicos o de Desarrollo Urbano, o en las cuales éstos son obsoletos y/o no aplicados. En este caso los Presupuestos Participativos son un primer paso hacia una planificación participativa de la ciudad. A la hora de elaborarse estos planes de largo plazo integrarán las demandas y las preocupaciones de la población. Esta situación ha sido muy común en Brasil.

## ¿Quiénes hacen el vínculo entre los Planes de largo plazo y el Presupuesto Participativo?

Quienes hacen este vínculo son, antes que nada, los ciudadanos/as participantes en ambos procesos. La bisagra entre el largo y el corto plazo son los delegados, concejales y representantes que actúan en los dos ámbitos. En Porto Alegre, por ejemplo, los consejeros del COP son al mismo tiempo representantes (aunque no los únicos) del Consejo del Plan Director Urbano. Opinan, por una parte, sobre el futuro de la ciudad, a partir de las demandas inmediatas, pero al mismo tiempo estos mismos representantes / delegados conducen las discusiones del Plan Director dentro del Presupuesto Participativo.

63

Si bien el rol de la ciudadanía es central, el papel ordenador y articulador del gobierno local debe ser valorado. Corresponde al poder público crear un sistema de participación integrado que articule diversos canales y espacios de disensión, y en particular, los planes de largo plazo y el Presupuesto Participativo.

## ¿Existen mecanismos o sistemas de evaluación de los Presupuestos Participativos?

Son muy reducidos y si bien hay esfuerzos incipientes, existe un déficit de evaluación frente a la multiplicación de experiencias en varias regiones. La evaluación de 103 experiencias brasileñas y la documentación de 25 experiencias internacionales a partir de un modelo común en el contexto de la Red Urbal 9, o la investigación sobre Participación y PP en Europa, son tres iniciativas que utilizan un cuerpo común de variables y criterios.

64



VI.

CAPÍTULO

# **Dimensión Territorial**



## 65 ¿Cómo se vincula el Presupuesto Participativo a la descentralización municipal?

Los procesos de Presupuesto Participativo están estrechamente vinculados a los procesos de desconcentración de los servicios municipales y de descentralización del poder dentro del municipio. En ciertas ciudades, el proceso de descentralización intra-municipal antecede al Presupuesto Participativo, el cual se construye sobre sus divisiones territoriales (administraciones regionales, sub-alcaldías, distritos, etc.). A la inversa, en otras ciudades, es el Presupuesto Participativo el que anticipa el proceso de descentralización intra-municipal.

## 66 ¿Existe un número óptimo de regiones y/o subregiones que garantice el buen funcionamiento del Presupuesto Participativo?

No. Depende en cada caso de la voluntad del municipio de aproximarse a sus barrios y comunidades y, al mismo tiempo, de su capacidad de movilización e intervención. Depende también de la voluntad ciudadana de subdividir las regiones para que el Presupuesto Participativo sea más próximo a sus intereses. Este número puede cambiar y ajustarse a través del tiempo y en función de los contextos locales, tales como: contexto histórico barrial, crecimiento urbano y localización de barrios sin servicios. Por lo general las regiones del Presupuesto Participativo tienden a ser menores que las regiones administrativas y tienden a aproximar más al ciudadano al poder público. A título de ejemplo, en Belém (1,3 millones de habitantes) las 8 administraciones regionales fueron subdivididas en 28 micro-regiones; en Buenos Aires, Capital Federal (3 millones de habitantes) los 16 Centros de Gestión Participativa Ciudadana fueron subdivididos en 51 áreas barriales y Belo Horizonte pasó de 9 subregiones administrativas a 41 subregiones del Presupuesto Participativo. Vale indicar que la participación de los ciudadanos tiende a ser mayor en las pequeñas regiones y/o sub-regiones.

Varios municipios buscan hacer coincidir la división territorial del Presupuesto Participativo (y por lo tanto el número de zonas) con las de otras políticas sectoriales del municipio como salud, educación o gestión de servicios. Esta búsqueda representa un avance importante, en particular para aquellos municipios que todavía no han pasado por un proceso de descentralización intra-municipal.

## ¿Existen Presupuestos Participativos en zonas rurales?

Sí, y son extremadamente importantes para la inclusión de territorios y de asentamientos humanos (aldeas, parroquias, villas o veredas) donde suele vivir la población más empobrecida del municipio.

A pesar de representar una proporción baja (en porcentaje, aunque no siempre económicamente) de la población total, varios municipios están asignando recursos proporcionalmente muy superiores a su población. En varios municipios el Presupuesto Participativo ha sido un instrumento de inclusión y de desarrollo del espacio rural municipal. Algunos municipios han limitado su Presupuesto Participativo a la zona rural del municipio, en una perspectiva similar.

67

## ¿La metodología del Presupuesto Participativo es similar en zonas urbanas y rurales?

Las metodologías comúnmente utilizadas en zonas urbanas tienen que ser adecuadas al ámbito rural, para tener en cuenta las distancias, el aislamiento de las comunidades y sus demandas, que por lo regular son diferentes a las de las áreas urbanas. El principal ajuste se refiere a plenarios para grupos menores, a la necesidad de tener sistemas de transporte para los participantes y a la toma en consideración de una cultura de ayuda mutua para la realización de las obras. Otra opción escogida por municipios rurales es la de iniciar el Presupuesto Participativo a partir de una planificación del desarrollo del espacio rural, a fin de poder definir las grandes prioridades y solamente después introducir el Presupuesto Participativo.

68



VII

CAPÍTULO

**Preguntas  
Finales**



## 69 ¿El Presupuesto Participativo es una propuesta surgida de ciertos partidos políticos? ¿De alguna tendencia en particular?

Históricamente los Presupuestos Participativos han sido promovidos por partidos de izquierda o de centro izquierda. En varias ciudades han sido el fruto de movimientos desde la sociedad civil, los cuales consiguieron, al mismo tiempo, elegir alcaldes afines a sus demandas. En Brasil fue la marca del Partido de los Trabajadores, pues veía al Presupuesto Participativo como un instrumento de justicia social (redistribuir el recurso público hacia quien no lo recibía), de justicia fiscal y sobre todo de justicia política (dar voz a aquellos que nunca la habían tenido). Estos partidos tienen en común el hecho de reforzar la democracia participativa, dentro del marco de la legalidad. Sin embargo, de una técnica partidaria el Presupuesto Participativo se ha transformado en un proceso político administrativo. En los últimos años el Presupuesto Participativo ha sido implantado por frentes de partidos o por partidos diferentes de los que lo iniciaron. En estos casos los PPs sufren diferencias, a veces significativas. En Alemania, por ejemplo, todas las fundaciones ligadas a los partidos políticos han hecho un acuerdo para promover la metodología del Presupuesto Participativo.

## ¿Existe el riesgo de considerar al Presupuesto Participativo como la ‘panacea’? Es decir, ¿como un remedio para curar todas las enfermedades?

70 ¡Sí! Es un riesgo serio tanto para el municipio (que puede llegar a prometer demasiado) como para la ciudadanía (que puede llegar a esperar demasiado). Además, los Presupuestos Participativos se limitan a decidir sobre una parcela limitada de la muy limitada parcela de los recursos públicos que representan los presupuestos municipales. Por lo tanto, el diálogo inicial entre el gobierno local y la ciudadanía, para definir el alcance y las reglas del juego, es importante.

## ¿El Presupuesto Participativo reduce la corrupción?

Sí. En particular cuando existen modalidades de control de la ejecución del presupuesto y de las obras por parte de la ciudadanía. La presencia de las comisiones del Consejo del Presupuesto Participativo en el momento de la apertura de las ofertas para las licitaciones reduce mucho la posibilidad de sobornos de empresas y/o funcionarios.

71

La rendición de cuentas por parte del municipio y la publicación de la contabilidad evitan un uso no transparente de los recursos. Evitan también, durante la fase de construcción de la matriz presupuestaria, el clientelismo y la distribución de favores que algunos concejales municipales suelen practicar. En este ámbito, puede incluso ser útil en el contexto europeo.

El Presupuesto Participativo refuerza la transparencia al compartir informaciónes presupuestarias y al requerir la rendición de cuentas hacia la ciudadanía por parte de los responsables del gobierno o de los delegados del PP. Estos mecanismos generan confianza y mejoran la calidad de la gobernabilidad en la ciudad.

## ¿Cómo garantizar la sostenibilidad de un proceso de Presupuesto Participativo?

El estudio del Foro Brasileño de Participación Popular indica que en el período 1997-2000, de los 103 casos estudiados, más del 20% fueron interrumpidos. Tal situación obliga a pensar en las condiciones de irreversibilidad de los procesos, es decir, en mecanismos para que se consoliden y se fortalezcan en el tiempo, más allá del voluntarismo político de tal o cual alcalde o del protagonismo de tal o cual movimiento ciudadano.

72

Parecería que la irreversibilidad de los Presupuestos Participativos camina a la par del empoderamiento de la población y su comprensión del interés del proceso y de los beneficios que aporta. Llegar a este empoderamiento supone una clara priorización de la concienciación y educación ciudadanas y populares. Tal trabajo, a la luz de las enseñanzas de Paulo Freire, merecería un cambio de escala de la perspectiva educadora de los Presupuestos Participativos.

Otra condición de irreversibilidad está relacionada con una legalización suficientemente limitada para no eliminar la flexibilidad, la evolutividad del proceso y permitir su autorregulación. Al mismo tiempo, esta legalización limitada debe inscribirse en el Presupuesto Participativo dentro de un marco legal y normativo que permita su institucionalización, más allá de un gobierno de turno. Se trata probablemente del desafío mayor.

Por último, el Presupuesto Participativo será sostenible si los diversos actores pueden ver que representa una oportunidad para sus valores y sus intereses: los políticos pueden mejorar su legitimidad, los técnicos y los funcionarios pueden mejorar la eficiencia de su trabajo y su significación social, las organizaciones internacionales pueden ver que los recursos que distribuyen están mejor utilizados y los ciudadanos pueden contribuir a la toma de decisiones y a la gestión local.





29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55



# ¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo

72 respuestas a Preguntas Frecuentes sobre  
Presupuestos Participativos Municipales

COLECCIÓN DE RECURSOS SOBRE GOBERNANZA URBANA





# ¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo?

72 respuestas a Preguntas Frecuentes sobre  
Presupuestos Participativos Municipales

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28

CAMPAÑA MUNDIAL SOBRE  
GOBERNANZA URBANA

## I. Créditos Institucionales

© Todos los derechos reservados.

© Foto Cubierta: Alcaldía de Caxias do Sul

Diseño y diagramación: Amira Pérez A.

Imprenta: AH Editorial

Impreso en Quito, agosto de 2004.

UN-HABITAT, P.O. Box 30030, 00100 Nairobi, Kenya.  
PGU-ALC, García Moreno 751 entre Sucre y Bolívar, P.O. 17-01-  
2505, Quito - Ecuador

UN-HABITAT apoya la reproducción de este material. Sin embargo, ninguna parte de esta publicación puede ser utilizada o reproducida de ninguna manera sin permiso escrito, excepto en casos de citas breves en artículos o reseñas críticas, o estudios especiales. Las designaciones utilizadas y la presentación del material en esta publicación no implican la expresión de una opinión del Secretariado de las Naciones Unidas en lo que concierne al estatus legal de cualquier país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, o en lo que concierne a la delimitación de fronteras, o su sistema económico o su nivel de desarrollo. El análisis, las conclusiones y las recomendaciones de esta publicación no necesariamente reflejan los puntos de vista de UN-HABITAT, el Consejo Directivo de UN-HABITAT o sus estados miembros.

Colección de Recursos sobre Gobernanza Urbana

ISBN: 92-1-131699-5

HS/722/04E

El presente manual es una contribución del Programa Hábitat a la Campaña Global para la Gobernanza Urbana.

### Supervisión

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

### Coordinación

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

### Autoría

- Yves Cabannes  
Urbanista. Coordinador Regional del Programa de Gestión Urbana UN-HABITAT 1997 – 2003

### Comité de lectura y revisión

- Jaime Vásconez, Coordinador PGU - Quito
- Ivone de Souza, Programa de Voluntarios de Naciones Unidas - VNU, Especialista en Desarrollo Urbano
- Álvaro Muriel, Coordinador de Gestión del Conocimiento IPES/PGU-ALC
- Alejandro Luévano, Coordinador del Programa de Desarrollo y Gestión Local COPEVI, México
- Pedro Pontual, Coordinador de la Escuela de Ciudadanía del Instituto Pólis-São Paulo y Presidente CEAAL. São Paulo
- Augusto Barrera, Editor invitado de la Revista Era Urbana sobre Presupuestos Participativos
- Yves Sintomer, Investigador del Centro Culturas y Sociedades Urbanas – CNRS – París, y del Centro Marc Bloch – Berlín.

### Secretaría y asistencia

- Lourdes Saavedra, Alejandro Chiriboga, Mónica Rhon, Yohani Ruiz, PGU-ALC - Quito

## II. Agradecimientos y Reconocimientos

A la Dependencia (Branch) del Desarrollo Urbano de UN-HABITAT por haber hecho posible el presente trabajo.

Al equipo del Programa de Gestión Urbana en Quito.

A la ciudad de Porto Alegre, que apoyó en el contexto de la Red Urbal N°9 Finanzas locales y presupuesto participativo, la documentación de las Ciudades Ilustrativas.

Un agradecimiento especial a cada persona del Comité de Revisión y Lectura del presente manual. Sus contribuciones y aportes fueron invalorables tanto en el plano sustantivo como formal.

## III. Índice

Presentación .....15

### I. Preguntas generales

1. ¿Qué es el Presupuesto Participativo (PP)? .....20
2. ¿Desde cuándo existe el Presupuesto Participativo? .....20
3. ¿Cómo se expandieron las experiencias de PP? .....20
4. ¿En cuántas ciudades existen experiencias de PP? .....21
5. ¿Dónde existen experiencias de Presupuesto Participativo? .....21
6. ¿En qué tipo de ciudades se implementa el PP? .....21
7. ¿El PP se implanta solamente a escala municipal? .....22
8. ¿Existen diferencias regionales en la forma de implantación del Presupuesto Participativo? .....22
9. ¿Cuáles son los beneficios del Presupuesto Participativo para la ciudad, los ciudadanos y ciudadanas? .....23
10. ¿Cuáles son los beneficios del PP para la gestión local? .....25
11. ¿Quiénes se benefician del Presupuesto Participativo? .....25
12. ¿Cuáles son las dimensiones de un Presupuesto Participativo? .....25
13. ¿Dónde se puede encontrar más información sobre el PP? .....27

### II. Cómo iniciar e implantar un Presupuesto Participativo

14. ¿Cualquier municipio puede implantar un PP? .....30
15. ¿Cuáles son las condiciones básicas para implantar un Presupuesto Participativo en un municipio? .....30
16. ¿En qué condiciones no es aconsejable implantar un PP? .....31
17. ¿Cuáles son los principios rectores del PP? .....32
18. ¿Cómo llevar a la práctica el Presupuesto Participativo? .....33
19. ¿Cuáles son las principales etapas de un PP? .....35

### III. Dimensión Financiera

20. ¿Qué cantidad de recursos se someten a discusión en el PP? .....43
21. ¿Qué parte de las inversiones municipales se somete a discusión? 43

### III. Índice

- 22. ¿Existe un porcentaje óptimo del presupuesto municipal que deba someterse a discusión con la ciudadanía? .....43
- 23. ¿Cuál es el origen de los recursos sometidos a debate? .....44
- 24. ¿Cuál es el impacto del Presupuesto Participativo sobre la recaudación fiscal y los recursos municipales? .....45
- 25. ¿Todas las demandas de la ciudadanía se concretan en obras y servicios? .....45
- 26. ¿Cómo se distribuyen los recursos en una ciudad?  
¿Por temas? ¿Por regiones?.....47
- 27. ¿Cómo se definen los criterios de asignación del presupuesto? ....47
- 28. ¿Dónde se decide y quién tiene el poder de decisión sobre los PP?.. 50
- 29. ¿El PP se limita a la planificación de los recursos en el corto plazo? ... 50
- 30. ¿Se participa más y mejor cuando los recursos municipales a ser distribuidos son mayores? .....51
- 31. ¿Cómo hacer para que el Presupuesto Participativo no se quede en un simple reparto de los escasos recursos municipales? ....51
- 32. ¿Existen procesos de rendición de cuentas sobre el PP? .....52
- 33. ¿Cuánto le cuesta al municipio la implantación del proceso y cómo se cubren estos gastos? .....53

### IV. Dimensión Participativa

- **Participación Ciudadana**

- 34. ¿Quiénes participan en el Presupuesto Participativo? .....56
- 35. ¿Cuántas personas participan en el Presupuesto Participativo? .....57
- 36. Si la participación es limitada, ¿no se resta legitimidad al proceso? ....58
- 37. ¿Dónde se toman las decisiones durante el proceso? .....59
- 38. Si el Consejo del Presupuesto Participativo –COP- es la instancia central, ¿quiénes lo conforman? .....59
- 39. ¿Los consejeros y delegados del PP pueden ser reelectos? .....61
- 40. ¿Cómo evitar que los delegados/as del Presupuesto Participativo se burocraticen o corrompan? .....61

- 41. ¿Qué nivel de participación tienen las mujeres? .....63
- 42. ¿Existen Presupuestos Participativos sensibles al género? .....63
- 43. ¿Cómo participan en el PP los excluidos/as y marginados/as? .....64
- 44. ¿Cómo facilitar la participación en el Presupuesto Participativo de los más pobres, excluidos y no organizados? .....65
- 45. ¿Quién controla y fiscaliza la ejecución del presupuesto de las obras aprobadas? .....66
- 46. ¿Cuál es el rol de las ONGs, las universidades y los profesionales en el Presupuesto Participativo? .....67
- 47. ¿Existe participación del voluntariado en el PP? .....68

- **Participación Gubernamental**

- 48. ¿Cuál es el rol del gobierno local a lo largo del proceso? .....68
- 49. ¿Cuáles son las lógicas subyacentes en los gobiernos locales con relación al Presupuesto Participativo? .....69
- 50. ¿Cuál es el área o departamento del municipio responsable del proceso? .....69
- 51. ¿El PP depende de una sola instancia del aparato administrativo? ....70
- 52. ¿Cuál es el rol del poder legislativo en el PP? .....70
- 53. ¿Cómo convoca el municipio a la población para que participe en el Presupuesto Participativo? .....71
- 54. ¿Cómo fomenta el municipio la participación y la movilización de la población? .....71
- 55. ¿Cómo se relaciona el Presupuesto Participativo con otros instrumentos y mecanismos de participación ciudadana? .....72
- 56. ¿Cuáles son las principales dificultades que encuentran las administraciones municipales en la implantación de su PP? .....73

- **Participación del sector privado**

- 57. ¿Cómo se integra el sector privado formal al PP? .....75
- 58. ¿Cómo se integran los sectores informales o de economía solidaria? 75

### III. Índice

### IV. Lista de recuadros

#### V. Dimensión normativa y jurídico legal

- 59. ¿Cómo y cuándo formalizar y legalizar los PP? .....78
- 60. ¿Qué aspectos del PP deben inscribirse en un marco jurídico legal? ...78
- 61. ¿Es necesario que el PP se vincule a un Plan de Desarrollo (de largo plazo, estratégico, de Ordenamiento Territorial)? .....79
- 62. ¿Cómo vincular el Presupuesto Participativo a los instrumentos de urbanismo y de planificación? .....79
- 63. ¿Quiénes hacen el vínculo entre los planes de largo plazo y el PP? 80
- 64. ¿Existen mecanismos o sistemas de evaluación de los PP? ..... 80

#### VI. Dimensión Territorial

- 65. ¿Cómo se vincula el PP a la descentralización municipal? .....82
- 66. ¿Existe un número óptimo de regiones y/o subregiones que garantice el buen funcionamiento del PP? .....82
- 67. ¿Existen Presupuestos Participativos en zonas rurales? .....83
- 68. ¿La metodología del PP es similar en zonas urbanas y rurales? .....83

#### VII. Preguntas finales

- 69. ¿El Presupuesto Participativo es una propuesta surgida de ciertos partidos políticos?, ¿De alguna tendencia en particular? .....86
- 70. ¿Existe el riesgo de considerar al PP como la "panacea"? .....86
- 71. ¿El Presupuesto Participativo reduce la corrupción? .....87
- 72. ¿Cómo garantizar la sostenibilidad de un proceso de PP? .....87

1. Porto Alegre. Resultados alcanzados en 15 años (1989 – 2003)
2. Algunos sitios web sobre Presupuesto Participativo (PP)
3. Presentación de la "Colección de recursos sobre PP" (PGU / UN-HABITAT)
4. Método de diagnóstico previo. La experiencia de Salford, Inglaterra
5. Dos representaciones gráficas del Ciclo del Presupuesto Participativo de Porto Alegre - Brasil
6. El Ciclo de Presupuesto Participativo en Pinheiral - Brasil
7. El Ciclo del PP de Belo Horizonte. De la planificación a la ejecución de obras
8. Mundo Novo y Porto Alegre, dos ciudades que discuten 100% de su presupuesto con la población
9. Proporción de inversiones deliberada por el Presupuesto Participativo (1997 – 2000) en 103 municipios brasileños
10. Relaciones entre PP y fiscalidad en algunas ciudades
11. Ejemplo de Plenarias Temáticas en Icapuí. Año 2004
12. Criterios de asignación de recursos. Ejemplos de Villa El Salvador, Perú (2002) y Dourados, Brasil (2002)
13. Experiencias de ciudades con recursos municipales escasos
14. Variación anual de la participación en Belo Horizonte
15. Ejemplos de composición de Consejos de PP: El Foro Municipal de Icapuí y el Congreso de la Ciudad de Belém.
16. Mecanismos para privilegiar la participación de los excluidos en São Paulo
17. La experiencia de Contraloría Social y Transparencia de Cotacachi
18. Formas de Convocatoria a la población para el Presupuesto Participativo en 103 municipios brasileños (1997 – 2000)
19. Dos experiencias de movilización: Villa El Salvador y Barra Mansa
20. Relaciones entre Presupuesto Participativo y mecanismos de participación en Porto Alegre, Santo André y Córdoba

## V. Introducción

Una de las áreas de trabajo estratégicas para UN-HABITAT es el apoyo a las ciudades en la adopción de una forma de gobernanza y gestión urbana que sea socialmente integrada, inclusiva, accesible, transparente, participativa y responsable, con la perspectiva de asegurar el desarrollo urbano sostenible. Como punto focal de la ONU para las autoridades locales, UN-HABITAT anima a las ciudades a adoptar prácticas de buena gobernanza urbana, a través de dos mecanismos complementarios: la Campaña Global para una Mejor Gobernanza Urbana y el Programa de Gestión Urbana.

La Campaña Global para una Mejor Gobernanza Urbana promueve una mayor aceptación y utilización de los principios de la gobernanza urbana. A través de actividades de cabildeo y promoción, en colaboración y articulación con socios y grupos, así como mediante el lanzamiento de campañas nacionales, las normas de la gobernanza urbana han experimentado una amplia aceptación, aplicación y adaptación. La Campaña ha logrado iniciar actividades concretas enfocadas a fomentar cambios políticos y fortalecer las capacidades de organizaciones en más de 30 países.

El Programa de Gestión Urbana (PGU) representa un esfuerzo significativo de UN-HABITAT y UNDP, junto con agencias externas de apoyo, para fortalecer la contribución que hacen las ciudades y los pueblos en los países en vías de desarrollo al crecimiento económico, el desarrollo social y la reducción de la pobreza. El PGU complementa así los esfuerzos de la Campaña, trabajando con 19 instituciones de anclaje y más de 40 instituciones locales y nacionales, comprometidas con el desarrollo de las capacidades de los socios locales y los gobiernos municipales para implementar una gobernanza participativa, alcanzando a 140 ciudades en 58 países. A lo largo de los últimos 18 años, el PGU se ha constituido en una plataforma para que sus socios lleven a cabo actividades relacionadas con los temas urbanos emergentes.

El Presupuesto Participativo está surgiendo como una práctica innovadora de gestión urbana con excelente potencial para promover los principios de la buena gobernanza urbana. De hecho, los presupuestos participativos pueden traer muchos beneficios tanto a los gobiernos locales como a la sociedad civil. Pueden mejorar la transparencia en el gasto municipal y estimular la participación ciudadana en la

toma de decisiones con relación a los recursos públicos. Pueden ayudar a incrementar los ingresos municipales. Pueden desencadenar una redistribución de la inversión municipal hacia la infraestructura básica para los barrios más pobres. Pueden fortalecer a las redes sociales y ayudar a mediar las diferencias entre los funcionarios electos y los grupos de la sociedad civil.

Al ampliar y profundizar la participación ciudadana en la distribución de los recursos públicos, los Presupuestos Participativos aparecen como procesos positivos en la construcción de ciudades inclusivas, en las cuales los grupos que tradicionalmente han sido marginados están rompiendo el ciclo de la exclusión. Al contribuir a los principios de la buena gobernanza urbana, el Presupuesto Participativo se establece como una herramienta importante en la democratización de las ciudades. Un número creciente de ciudades lo están adoptando, con muchas variaciones locales.

Estos beneficios potenciales llevaron a una colaboración entre la Campaña Global para una Mejor Gobernanza Urbana y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Gestión Urbana, con el fin de desarrollar una Colección de Recursos sobre Presupuestos Participativos, para ayudar a profundizar la comprensión del PP y ampliar su aplicación. Las respuestas a las 72 Preguntas Frecuentes discutidas en esta publicación son un componente clave de esta Colección.

La Colección de Recursos está basada principalmente en las experiencias de ciudades latinoamericanas, complementada por algunas experiencias emergentes de Europa. Con esta Colección de Recursos, UN-HABITAT pretende contribuir a la promoción de transferencias inter-regionales de experiencias en Presupuestos Participativos.

Espero que esta publicación sea útil, tanto para funcionarios de los gobiernos locales como para organizaciones de la sociedad civil, comprometidos a expandir y profundizar sus instrumentos de gobernanza urbana, con el fin de que sus ciudades sean cada vez más inclusivas.

## V. Introducción

Anna Kajumulo Tibaijuka  
Directora Ejecutiva  
UN-HABITAT

## VI. Presentación del Manual

El presente Manual forma parte de la Colección de Recursos sobre Presupuesto Participativo. Dicha Colección abre sus puertas a partir de cuatro tipos de herramientas útiles para todos y todas los interesados/as en adoptar y adaptar el Presupuesto Participativo a un contexto particular. Estos cuatro componentes están estrechamente vinculados entre sí y han sido organizados 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>
- d) Un Directorio de personas recurso y sitios web especializados [ver recuadro explicativo].

Estas informaciones están disponibles en el sitio web del Programa de Gestión Urbana [www.pgualc.org](http://www.pgualc.org)

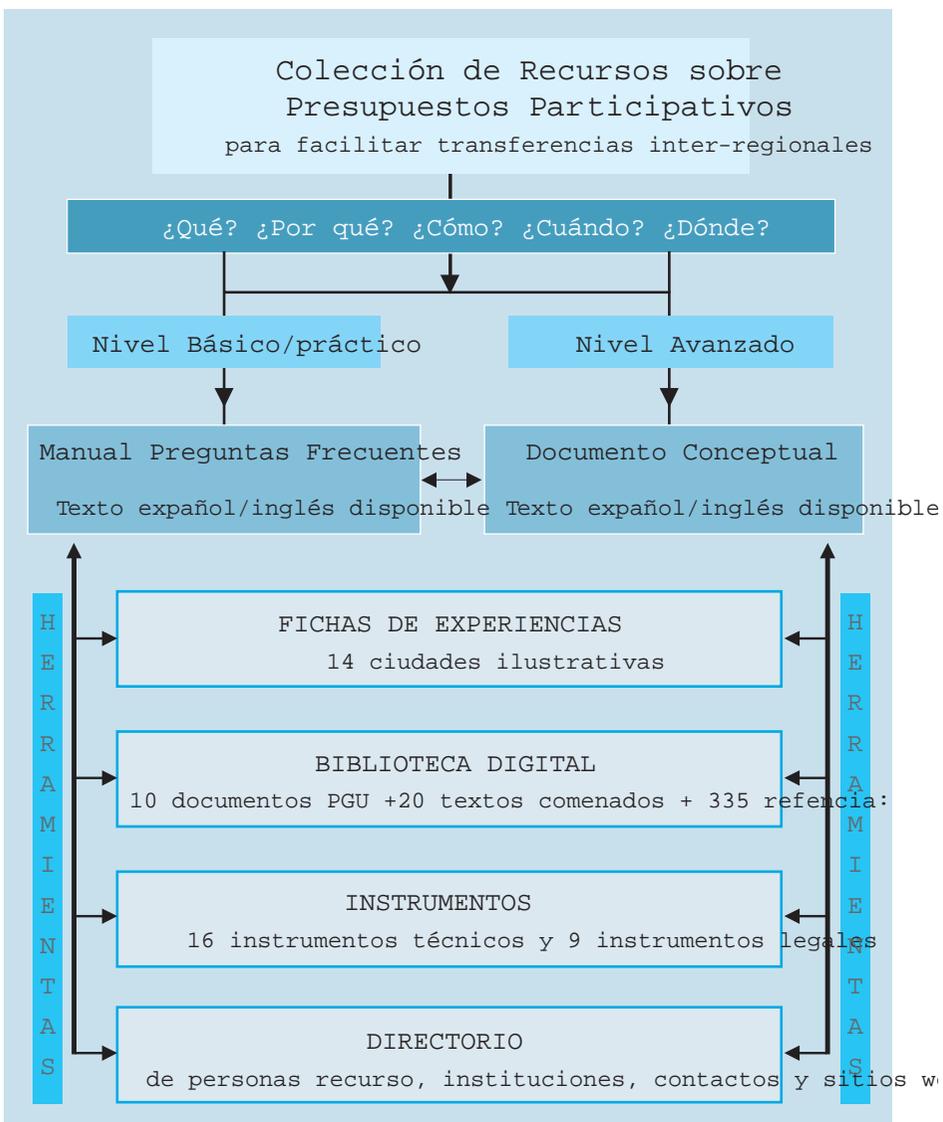
Otra puerta de entrada a la Colección de Recursos es un Documento Conceptual enfocado en la contribución que pueden hacer los Presupuestos Participativos para alcanzar los objetivos del Milenio –MDGs- que fueron adoptados por los estados miembros de Naciones Unidas en el año 2000 como objetivos globales a nivel mundial. El texto aborda también las múltiples relaciones, (directas e indirectas) y los límites que los Presupuestos Participativos mantienen con la Buena Gobernanza Urbana.

El presente Manual intenta responder en forma directa y práctica a los cómo, porqué, cuándo y dónde implantar un Presupuesto Participativo en las mejores condiciones. Por su parte el texto conceptual responde a las mismas preguntas, pero a un nivel más avanzado. Ninguna de las dos entradas deriva en un modelo o recetario único sino, por el contrario, rescatan la extensa y heterogénea gama de Presupuestos Participativos. No pretenden tampoco indicar cuál sería "el mejor tipo" de PP, sino abrir el abanico de soluciones, así como generar las preguntas que ayudarían a hacer la mejor selección, en función de cada contexto local.

Para simplificar la comprensión de la Colección de Recursos sobre PP y ubicar en él

1. 7 ciudades brasileñas, 5 del resto de América Latina y 2 europeas.

## VI. Presentación del Manual



al presente Manual, se incluye en la página anterior (16) un flujo de navegación.

La mayoría de las preguntas incorporadas en el Manual son idénticas a las que respondieron las "ciudades ilustrativas" en la documentación de los casos realizada en el contexto de la Red Urbal 9 "Presupuesto Participativo y Finanzas Locales". En otras palabras, para muchas de las preguntas incluidas en el Manual existen 14 respuestas (una por cada ciudad), a veces convergentes y a veces divergentes, que permiten al lector interesado conocer los detalles prácticos y los matices que una respuesta sintética como la del Manual no puede ofrecer.

Las 14 experiencias seleccionadas como "ciudades ilustrativas" de Presupuesto Participativo fueron:

### Brasil

Alvorada  
Belo Horizonte  
Campinas  
Caxias do Sul  
Icapuí  
Porto Alegre  
São Paulo

### Resto de A.L.

Cotacachi  
Cuenca  
Ilo  
Montevideo  
Villa El Salvador

### Europa

Córdoba  
Saint-Denis

I.

CAPÍTULO

# Preguntas Generales

## 1 ¿Qué es el Presupuesto Participativo (PP)?

No existe una definición única, porque los Presupuestos Participativos varían mucho de un lugar a otro. El presente manual intentará poner de manifiesto esta diversidad. Sin embargo, en general, el Presupuesto Participativo es "un mecanismo (o un proceso) por el cual la población define o contribuye a definir el destino de todo o una parte de los recursos públicos".

Ubiratan de Souza, uno de los primeros responsables del Presupuesto Participativo en Porto Alegre (Brasil) propone una definición más precisa y más teórica que se puede aplicar a la mayoría de los procesos brasileños: "El Presupuesto Participativo (PP) es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública. El PP combina la democracia directa con la democracia representativa, una conquista a ser preservada y calificada".<sup>2</sup> De hecho, el Presupuesto Participativo es una forma de democracia participativa, es decir una combinación de elementos de democracia directa o semi-directa con la democracia representativa.

## ¿Desde cuándo existe el Presupuesto Participativo?

Si bien hubo experimentaciones parciales anteriores, el PP nace formalmente en 1989 en algunas ciudades brasileñas, particularmente en Porto Alegre. Fuera de Brasil, a partir de 1990, en Montevideo (Uruguay), la población fue invitada a orientar el uso de los recursos quinquenales del Municipio.

## ¿Cómo se expandieron las experiencias de Presupuesto Participativo?

Se pueden identificar tres grandes fases en su expansión: la primera (1989-1997) caracterizada por experimentaciones en pocas ciudades; la segunda (1997-2000) por una *masificación brasileña*, durante la cual más de 130 municipios adoptaron el Presupuesto Participativo; y la tercera (2000 en adelante), por la expansión fuera de Brasil y su diversificación.

2 Ver Colección de recursos sobre PP. Biblioteca digital. Bibliografía comentada: Genro, Tarso; De Souza, Ubiratan. Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le Budget Participatif: l'expérience de Porto Alegre au Brésil. Dossier Pour un Débat N°82, Editions Charles Léopold Mayer, Paris, 1998, 103p. y Genro, Tarso; De Souza, Ubiratan. Presupuesto Participativo: la experiencia de Porto Alegre. CTA; EUDEBA, Buenos Aires, 1998, 123p.

## ¿En cuántas ciudades existen al momento experiencias de Presupuesto Participativo?

Actualmente, por lo menos 300 ciudades han adoptado esta modalidad de gestión pública.

## ¿Dónde existen experiencias de PP?

Se dan principalmente en el ámbito de las ciudades o, más exactamente, de los municipios. Por la expansión tan rápida de las experiencias es difícil monitorearlas. Brasil continúa siendo el principal país en donde ocurren (aproximadamente 80% del total). Los países de la región andina (Perú, Ecuador y más recientemente Bolivia y Colombia) son el segundo gran foco de experiencias. Sin embargo, se dan también con diferentes niveles de consolidación y en forma puntual, en los demás países de la Región (Argentina, Paraguay, Uruguay, Chile, República Dominicana, Nicaragua, El Salvador y México). Algunas ciudades europeas han iniciado también procesos de Presupuesto Participativo (sobre todo en España, Italia, Alemania y Francia) y varias ciudades africanas (por ejemplo en Camerún) y asiáticas (por ejemplo en Sri Lanka) están a punto de iniciarlos. Existen otros países y ciudades que utilizan otros mecanismos de definición del destino de los recursos públicos municipales que, si bien no llevan el nombre de Presupuesto Participativo, tienen características similares (en Kenia<sup>3</sup>, por ejemplo).

## ¿En qué tipo de ciudades se implementa el PP?

Los Presupuestos Participativos se desarrollan en ciudades de todo tamaño, desde aquellas con menos de 20.000 habitantes (Icapuí<sup>4</sup> y Mundo Novo en Brasil, Rheinstetten en Alemania o Grottomare en Italia) hasta en mega-ciudades como Buenos Aires o São Paulo. Se dan en municipios rurales semi-urbanos (como Governador Valadares en Brasil) o totalmente urbanizados (como Belo Horizonte). Se dan también en municipios con escasos recursos municipales como Villa El Salvador en Perú (con solamente 20 USD de presupuesto anual por habitante) o en municipios europeos con recursos abundantes (2.000 USD de ingreso municipal por habitante o más).

3 Ver "Review of the Local Authority Service Delivery Action Plans (LASDAPs)" de Kenia, por Nick Devas conjuntamente con otros cuatro consultores, Nairobi, mayo, 2002

4 Ver Colección de recursos sobre PP. Ciudades Ilustrativas. Estudio de Caso Icapuí y bibliografía

## ¿El Presupuesto Participativo se implanta solamente a escala municipal?

7 ¡No exclusivamente! Sin embargo, la inmensa mayoría de los Presupuestos Participativos se han implantado, y aún lo hacen, en el ámbito municipal, donde se debaten los recursos públicos municipales. A nivel provincial (de región, de departamentos, o del Estado) cabe mencionar la experiencia, hoy suspendida, del Presupuesto Participativo del Estado de Río Grande do Sul, construida a partir de la experiencia de Porto Alegre. Cabe mencionar también experiencias supra-municipales en Colombia, a escala provincial (agrupación de municipios de los Nevados en El Tolima) o departamental (por ejemplo en Risaralda, desde 2002). Perú también ha implantado experiencias a nivel provincial, por ejemplo, en las provincias peruanas de Chucampas, Celendín o Morropón-Chulucanas. A la fecha, solo un país, Perú, tiene una Ley Nacional de Presupuesto Participativo aplicable al conjunto de los municipios y provincias.<sup>5</sup>

A la inversa, algunos Presupuestos Participativos inician o se limitan a una parte del municipio (distritos, regiones o delegaciones), especialmente en las grandes ciudades. Tal fue el caso de la Capital Federal de Buenos Aires o, más recientemente, del Distrito 7 (34.000 habitantes) de la ciudad de El Alto (680.000 habitantes) en Bolivia.

## ¿Existen diferencias regionales en la forma de implantación del Presupuesto Participativo?

8 Sí, y ello es positivo. No hay -y tampoco sería deseable que así sea- un modelo único, porque las experiencias son fruto de la realidad de cada región, de su historia local, de su cultura cívica, de la organización de su sociedad civil, de los presupuestos disponibles y, también, de la cultura administrativa de los gobiernos que las ejecutan. En Brasil, la fuerza de los movimientos sociales en las ciudades y la presencia en ellas del Partido de los Trabajadores explica por qué los Presupuestos Participativos tienden a ser 'más urbanos'. En el área andina, la presencia de Presupuestos Participativos en municipios pequeños y medianos tiene que ver con la vitalidad que los movimientos sociales y las ONGs tienen en estos ámbitos. En Europa, los Presupuestos Participativos permiten, ante todo, modernizar la gestión pública en articulación con la participación ciudadana.

## ¿Cuáles son los beneficios del Presupuesto Participativo para la ciudad, los ciudadanos y las ciudadanas?

La gran mayoría de actores coincide en que una de las mayores riquezas es la profundización del ejercicio de la democracia, mediante el diálogo del poder público con los ciudadanos y ciudadanas. Otro beneficio es el de responsabilizar al Estado respecto a los ciudadanos y favorecer la modernización de la gestión pública.

9 En muchas experiencias latinoamericanas, el Presupuesto Participativo es un instrumento para invertir las prioridades sociales y favorecer la justicia social. Los ciudadanos y las ciudadanas dejan de ser simples observadores para convertirse en protagonistas de la gestión pública, es decir, ciudadanos plenos, activos, críticos y exigentes. En esta Región sobre todo, la ciudadanía tiene una mayor opción de acceso a obras y servicios tales como el saneamiento básico, la pavimentación de calles, la mejora del transporte, las vías de acceso o los centros de salud y educación. [Ver Recuadro 1] A través de su participación, los ciudadanos(as) definen sus prioridades, gracias a lo cual pueden mejorar significativamente sus condiciones de vida, en un tiempo relativamente corto. Además, tienen la posibilidad de controlar y fiscalizar la ejecución del presupuesto.

Por otro lado, el PP estimula los procesos de modernización administrativa y alimenta la planificación estratégica.

## ¿Cuáles son los beneficios del PP para la gestión local?

El Presupuesto Participativo:

- Mejora la transparencia de la gestión y la efectividad del gasto público.
- Impulsa la participación ciudadana para la toma de decisiones, la asignación y el control del uso de los recursos públicos.
- Exige más responsabilidad a los funcionarios y dirigentes políticos.
- Posibilita la práctica de la co-gestión y la definición de prioridades en el espacio público.
- Genera una mayor confianza entre los habitantes y el gobierno.
- Crea una cultura democrática en la población y fortalece el tejido social.

<sup>5</sup> Ver Colección de recursos sobre PP. Instrumentos legales. a) Ley Nacional, b) Reglamento Nacional y c) Ordenanza Suprema

### Recuadro 1: Porto Alegre. Resultados alcanzados en 15 años (1989 – 2003)

**a.** En el área de la **vivienda** (...) fue posible ampliar el promedio de las unidades producidas localmente, de 493 por año en el período 1973-1988, a 1.000 unidades por año en el período 1989-2003, lo que permitió, por primera vez en Porto Alegre, contener la expansión del déficit habitacional.

**b.** En términos de **pavimentación**, fue posible reducir el déficit existente, de 690 Km. en 1988, a 390 Km. en 2003, mejorando sensiblemente el acceso al transporte colectivo y los equipamientos públicos en las áreas más carentes de Porto Alegre.

**c.** En lo que se refiere al **acceso al agua** y al **saneamiento básico**, se amplió el porcentaje de hogares atendidos con agua tratada, de 94,7% en 1989 a 99,5% en 2002; habiéndose incrementado el porcentaje atendido por red de alcantarillado de 46%, en 1989, a 84%, en 2002, elevándose también el porcentaje de aguas sucias tratadas de 2% en 1989, a 27,5% en 2002.

**d.** En la **educación**, fue posible ampliar el número de escuelas públicas municipales, de 29 en 1988, a 92 en 2003, lo que permitió elevar el número de alumnos matriculados en estas escuelas de 17.862 en 1989 a 55.741 en 2002. Se amplió también el abanico de servicios educativos ofrecidos, incluyendo la Alfabetización de Adultos (...) y la Educación de Jóvenes y Adultos, integrada al sistema de enseñanza básica. (...) Además, a través del PP también se creó el Programa Convenio Guarderías, anteriormente inexistente, (...) que alcanza hoy a 126 guarderías, atendiendo aproximadamente a 10.000 niños).

**e.** Aunque figura apenas desde el año 2000 como una de las 3 primeras prioridades del PP, la gestión del área de la **salud** está íntegramente asumida por el gobierno municipal, a pesar del casi congelamiento de los valores anuales de las transferencias del gobierno federal (...) La Alcaldía compromete hoy (...) cerca de 18% de los gastos de la administración centralizada (...), contra un promedio anual inferior a 10% durante la década de los 80.

**f.** El área de **asistencia social** sólo fue incluida entre los temas prioritarios de las regiones en el PP a partir de 1997 (...) Entre las diversas actividades desarrolladas actualmente, se contempla a personas portadoras de necesidades especiales, niños y adolescentes en situación de riesgo, moradores de la calle, víctimas de violencia, ancianos en situación de abandono, familias con insuficiencia de ingreso y otras situaciones.

**Fuente:** Baierle, S; Alcaldía Municipal de Porto Alegre; Cabannes, Yves. Presupuesto participativo y finanzas locales. Seminario de Lanzamiento de la Red Urbal N°9, Documento Base, Porto Alegre, 2003, PGU-ALC, 134p.

## 10 ¿Quiénes se benefician del Presupuesto Participativo?

Todas las regiones, barrios o sectores que participan del proceso de discusión se benefician. Como los recursos son generalmente inferiores al volumen de las demandas, los barrios más beneficiados son aquellos que más se movilizan y más participan.

## ¿Cuáles son las dimensiones de un PP?

El Presupuesto Participativo es un proceso que tiene varias dimensiones:

- Dimensión Presupuestaria y Financiera
- Dimensión Participativa (Estas dos dimensiones conforman la base que sustenta el proceso)
- Dimensión Normativa y Jurídico-legal
- Dimensión Espacial o Territorial
- Dimensión Política y de Gobernabilidad

11

Las cuatro primeras dimensiones son exploradas en el presente manual.<sup>6</sup>

## 12 ¿Dónde se puede encontrar más información sobre el Presupuesto Participativo?

Por lo general, las ciudades que implantan Presupuestos Participativos tienen sitios web actualizados sobre su propia experiencia [Ver recuadro 2]. Algunas organizaciones no gubernamentales se han especializado en una u otra ciudad. Sin embargo, las informaciones son escasas y por lo general están en español y/o portugués.

En el contexto de la Campaña Mundial para la Gobernanza Urbana, UN-HABITAT a través de la Coordinación para América Latina y El Caribe del Programa de Gestión Urbana PGU-ALC ha seleccionado un conjunto de recursos [Ver recuadro 3], disponibles en el sitio [www.pqualc.org](http://www.pqualc.org) con el fin de aportar informaciones e instrumentos que antes estaban dispersos. Estos recursos complementan el presente

<sup>6</sup> La dimensión Política y de Gobernabilidad es tratada en un texto de posición aparte. Sin embargo, por ser una dimensión transversal, se la aborda en varias preguntas del presente manual.

## Recuadro 2: Sitios Web sobre Presupuesto Participativo

### Brasil

Recife  
<http://www.recife.pe.gov.br>

Porto Alegre  
<http://www.portoalegre.rs.gov.br>

Belém  
<http://www.prefeituradebelem.com.br>

Belo Horizonte  
<http://www.prata.pbh.gov.br>

Santo André  
<http://www.santoandre.sp.gov.br>

Campinas  
<http://www.campinas.sp.gov.br>

Alvorada  
<http://www.alvorada.rs.gov.br>

Juiz de Fora  
<http://www.juizdefora.mg.gov.br>

Caxias do Sul  
<http://www.caxias.rs.gov.br>

Icapuí  
<http://www.icapui.ce.gov.br>

Mundo Novo  
<http://www.mundonovo.ba.gov.br>

São Paulo  
[www.prefeitura.sp.gov.br](http://www.prefeitura.sp.gov.br)

### Otras ciudades de América Latina

México Distrito Federal, México  
<http://www.df.gob.mx>

Buenos Aires, Argentina  
<http://www.buenosaires.gov.ar>

Montevideo, Uruguay  
<http://www.montevideo.gub.uy/gobierno>

Fuente:  
Colección de recursos sobre PP

Rosario, Argentina.  
<http://www.rosario.gov.ar>

Villa El Salvador, Perú.  
<http://www.munives.gob.pe>

Cuenca, Ecuador.  
<http://www.cuenca.gov.ec>

Cotacachi, Ecuador.  
<http://www.cotacachi.gov.ec>

### Europa

Córdoba, España.  
<http://www.ayuncordoba.es>

Mons, Bélgica.  
<http://www.mons.be>

Saint Denis, Francia.  
<http://www.ville-saint-denis.fr>

Palmela, Portugal.  
<http://www.bm-pinhalnovo.com>  
<http://www.cm-palmela.pt>

Bobigny, Francia.  
<http://www.ville-bobigny.fr>

Pieve Emanuele, Italia.  
<http://www.comune.pieveemanuele.mi.it>

Rheinstetten, Alemania.  
<http://www.rheinstetten.de>

Manchester, Inglaterra  
[www.participatorybudgeting.org.uk](http://www.participatorybudgeting.org.uk)

### Otros sitios

Red URBAL 9  
<http://www.portoalegre.rs.gov.br/urbal>

PGU-ALC  
<http://www.pgualc.org>

DRD  
<http://www.budget-participatif.org>

## 13 te manual.

Por otra parte, la Red URB-AL 9 sobre Presupuesto Participativo y Finanzas Locales, está coordinada por Porto Alegre y en ella participan 200 ciudades e instituciones. Uno de sus objetivos es la producción de conocimientos y el intercambio de experiencias. Más información está disponible en el sitio [www.portoalegre.rs.gov.br/urbal/](http://www.portoalegre.rs.gov.br/urbal/)

### Recuadro 3: Presentación de la "Colección de recursos sobre PP" para facilitar las transferencias inter-regionales (PGU / UN-HABITAT)

La "Colección de recursos sobre PP" está compuesta por cuatro elementos interrelacionados:

(A) Una Biblioteca Digital con tres componentes: (I) una Bibliografía comentada de 20 textos básicos, que constituyen una introducción al "estado del arte" y que han sido seleccionados a partir de 350 referencias; (II) una Bibliografía general de 335 títulos, organizados por ciudad, priorizando aquellos que constituyen estudios de caso ilustrativos. (III) una Biblioteca PGU, que incluye 10 documentos producidos por el Programa de Gestión Urbana y sus socios, y que están disponibles en formato PDF. Estos documentos incluyen un Documento Conceptual, el presente Manual de Preguntas Frecuentes, así como textos generales, memorias de eventos y monografías especializadas sobre algunas ciudades.

(B) Un Juego de instrumentos técnicos y legales que han sido creados por las "ciudades ilustrativas" y que están siendo exitosamente utilizados. A partir de las 16 herramientas técnicas y los ejemplos de leyes incluidas, un actor interesado debe estar en capacidad de enfrentar los temas críticos que normalmente implica un Presupuesto Participativo. Debe encontrar las respuestas al "Cómo hacer" para definir criterios de distribución de los presupuestos, las reglas y su funcionamiento; a partir de ejemplos de diferentes ciclos de PP, documentos de rendición de cuentas, sistemas de control, leyes municipales para la transparencia, etc.

(C) Fichas de experiencias de las 14 "Ciudades Ilustrativas", que reflejan la gama de experiencias y contextos actuales: tamaño de las ciudades, diferencias regionales, ritmos de consolidación, nivel y origen de los recursos y diversidad de enfoques. El número de experiencias fue mayor al originalmente previsto, y aunque esto implicó un trabajo adicional, este fue necesario para cubrir la multiplicidad de situaciones. Las experiencias presentadas invitan al usuario a dejar de lado el método de aplicar modelos y explorar la diversidad y adaptabilidad del proceso a diferentes situaciones locales.

(D) Un Directorio compuesto de tres partes: (I) Personas - recurso de las ciudades ilustrativas, (II) Profesionales y académicos, en particular algunos de los autores de los libros básicos de la bibliografía comentada, y (III) Sitios web de las ciudades, incluyendo los de las ciudades ilustrativas.

Fuente: Presentación Colección de recursos sobre PP. PGU-UN Habitat. 2004

## II CAPÍTULO

# Cómo iniciar e implantar un Presupuesto Participativo



## 14 ¿Cualquier municipio puede implantar un Presupuesto Participativo?

En principio sí; sin embargo, la experiencia demuestra que algunas condiciones previas son decisivas para tener éxito.

## 15 ¿Cuáles son las condiciones básicas para implantar un Presupuesto Participativo en un municipio?

Existen algunas condiciones básicas para implantar un Presupuesto Participativo. La primera de ellas es una clara voluntad política del Alcalde (o Alcaldesa) y de las autoridades municipales. Tal voluntad tiene que mantenerse durante todo el proceso, pero de manera fundamental debe concretarse en el cumplimiento de los compromisos presupuestales contraídos con la población.

La segunda es la presencia y el interés de organizaciones de la sociedad civil y mejor aún, de la ciudadanía en general. Esta condición es determinante para la sostenibilidad de la experiencia.

La tercera es una clara definición de las reglas del juego, conjuntamente con la población. Estas reglas se refieren a los montos que serán discutidos, los tiempos y las etapas, las reglas para la toma de decisiones (y en caso de desacuerdo, la responsabilidad y la capacidad decisional de cada actor), las formas de repartición entre los barrios y los distritos de la ciudad, y la composición del Consejo del PP. Estas reglas, no pueden ser decididas unilateralmente sino que necesitan ser construidas con la población y luego ajustadas año tras año, en función de los resultados obtenidos.

La cuarta condición es la voluntad de capacitar a la población y a los funcionarios municipales, tanto sobre el presupuesto en general como sobre el Presupuesto Participativo en particular, explicando cuál es su monto, el origen de los recursos y la estructura actual del gasto. Es importante también clarificar cuáles son los rubros que son de responsabilidad municipal y los que rebasan su responsabilidad.

Una quinta condición está relacionada con la necesaria información a la población, a través de todos los medios posibles: información sobre las fechas y lugares de reunión, y las reglas de juego que han sido definidas para el año.

Finalmente, la sexta condición es la priorización de las demandas jerarquizadas por la población con criterios técnicos que consideren un análisis de las carencias en equipamiento y servicios públicos. Esto es importante para posibilitar una distribución más justa de los recursos a fin de superar las desigualdades.

## ¿En qué condiciones no es aconsejable implantar un Presupuesto Participativo?

No es aconsejable implantar un PP cuando las pre-condiciones antes mencionadas no están presentes. Pero además, no es aconsejable si las partes - tanto el gobierno local como la ciudadanía - no están abiertas al cambio y a una gestión compartida de los recursos públicos.

16

También es mejor evitar un proceso de Presupuesto Participativo si no hay honestidad y transparencia en la gestión municipal. Implantar un Presupuesto Participativo en tal contexto puede llegar a legitimar u ocultar prácticas contrarias a los principios básicos del Presupuesto Participativo.

Cuando las condiciones locales no se dan en un momento determinado, esto no quiere decir que las personas o las instituciones interesadas deban abandonar la idea de implantar un Presupuesto Participativo. Se puede empezar con iniciativas limitadas como, por ejemplo, intentar tener más transparencia en el presupuesto. La organización de Foros u otras actividades, con la presencia de entidades con legitimidad en la sociedad civil puede ser un mecanismo de presión para la apertura de una discusión pública del presupuesto y su control por parte de los ciudadanos. Son varias las ciudades que en la actualidad están en un momento anterior a la implantación de un Presupuesto Participativo.

## ¿Cuáles son los principios rectores del Presupuesto Participativo?

Los principios fundamentales son los de la Democracia Participativa, como modelo político, y los de la Buena Gobernanza.<sup>9</sup> Si bien estos principios son considerados universales, cada ciudad o país los transforma en medidas prácticas, reflejando sus necesidades y el contexto local.

A manera de ilustración se presentan a continuación los ocho principios rectores (resumidos) de la Ley Marco del Presupuesto Participativo en Perú.<sup>10</sup>

7 Ver Colección de recursos sobre PP. Biblioteca Digital. Cabannes, Y. Conceptualización sobre Presupuesto Participativo a partir de experiencias latinoamericanas. pp 81-99. Memoria del Seminario Internacional "Presupuestos Participativos en el contexto boliviano. Cuaderno de Trabajo PGU No. 130 (formato PDF), 2003.

8 Sobre iniciativas y métodos para elevar los niveles de transparencia a nivel local ver, "Tools to support transparency in local governance", una publicación de UN-HABITAT y Transparencia Internacional en el contexto de la Campaña Global para la Gobernanza Urbana, Abril 2004.

#### Recuadro 4:

### Método de diagnóstico previo. La experiencia de Salford, Inglaterra.

En el contexto de la ciudad de Salford, en Inglaterra, el estudio presentado al concejo municipal tenía los tres objetivos siguientes.

1. Desarrollar una Matriz Presupuestaria hipotética para Salford, explorando las prioridades de temas definidos en el Plan Comunitario.
2. Explorar cómo una Matriz Presupuestaria podría ser integrada al planeamiento comunitario y a los procesos cíclicos del presupuesto.
3. Evaluar las oportunidades y desafíos presentados por este análisis, con el objetivo de incorporar un enfoque más participativo en el ciclo presupuestario de Salford.

Además se desarrolló ocho etapas para la elaboración de una Matriz Presupuestaria que pueden ser resumidas de la siguiente forma:

- Etapa 1: Identificar el monto disponible para inversión
- Etapa 2: Desarrollar prioridades e ideas locales
- Etapa 3: Transformar prioridades locales en prioridades para toda la ciudad
- Etapa 4: Hacer ajustes en población
- Etapa 5: Hacer ajustes en niveles de carencia
- Etapa 6: Ponderar la matriz presupuestaria
- Etapa 7: Determinar asignaciones temáticas

Fuente: Community Pride Initiative. Building a People's Budget. Report of the Salford Budget. Matrix Study. Report to Salford City Council Budget Committee, May 2003. Copyright CPI [bridget@communitypride.org.uk](mailto:bridget@communitypride.org.uk)

- 17 • Participación
- Transparencia
- Igualdad
- Tolerancia
- Eficacia y eficiencia
- Equidad
- Competitividad
- Respeto a los acuerdos

9 Ver UN-HABITAT, The Global Campaign on Urban Governance, concept paper, March 2002. 26pp+annex y sitio web <[unhabitat.org/campaigns/governance](http://unhabitat.org/campaigns/governance)>

A estos principios se puede añadir el principio de la co-gestión de los recursos públicos.

### ¿Cómo llevar a la práctica el PP?

No existe una receta universal para iniciar un Presupuesto Participativo; éste tiene que adecuarse a la situación local.

Se recomienda hacer primero un diagnóstico de situación para ver hasta qué punto los principios rectores son respetados y las pre-condiciones reunidas. Este diagnóstico va a variar de una ciudad a otra. [Ver recuadro 4]

Un segundo momento importante es hacer, también en forma participativa, un mapa (o evaluación) de los actores locales interesados y de los actores opuestos al proceso.

- 18 Un tercer momento es el análisis y definición clara por parte del equipo de gobierno, del volumen y origen de los recursos que serán puestos a consideración del Presupuesto Participativo y los que serán necesarios para que el municipio implante el proceso. En este momento se recomienda a los municipios realizar un estudio costo/beneficio o costo/resultados esperados.

Un cuarto momento es la construcción de alianzas y la ampliación de los diálogos para que la idea gane más adeptos y legitimidad en el municipio. Los elementos claves pueden ser:

- Construir un acuerdo al interior del gobierno
- Dialogar con los actores más relevantes de la sociedad civil
- Buscar el involucramiento del poder legislativo desde el principio

Un quinto momento será la elaboración del reglamento interno del Presupuesto Participativo que define las reglas de juego, para el primer año.

Es importante tener en cuenta los principios operativos siguientes:

- **Participación universal:** Todos los ciudadanos/as pueden participar, independientemente de su condición socioeconómica. Sin embargo, los ciudadanos organizados juegan un papel importante en el proceso. Además, es necesario pensar en medios específicos para involucrar a los ciudadanos más marginados.

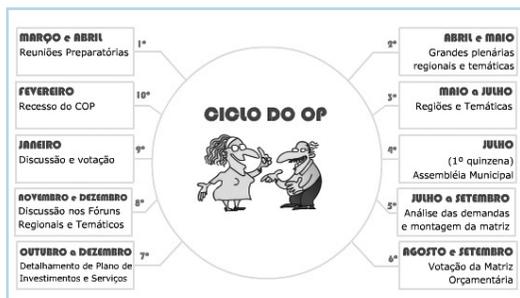
10 Para una versión completa ver Colección de recursos sobre PP. Instrumentos legales.

Recuadro 5:

### Dos representaciones gráficas del Ciclo del Presupuesto Participativo de Porto Alegre - Brasil



Fuente: Alcaldía de Porto Alegre 2004



Fuente: Cidade. www.ongcidade.org. 2003

- **Transparencia del presupuesto:** Tanto de los ingresos como de los egresos (o gastos).
- **Flexibilidad:** El proceso debe ser flexible para evaluarse y ajustarse continuamente.
- **Objetividad:** Se debe usar criterios objetivos y explícitos para la asignación de recursos a fin de garantizar la credibilidad del proceso.
- **Enfoque de género:** Participación equitativa de mujeres y hombres en el proceso. Se destaca la importancia de contar con datos y cifras desagregadas por sexo, tanto para el presupuesto como para los beneficios de las inversiones.
- **Enfoque pluricultural y multi-étnico,** discriminación positiva y acciones afirmativas para asegurar la participación y el poder de decisión de los excluidos, (como por ejemplo los y las indígenas).

### ¿Cuáles son las principales etapas de un Presupuesto Participativo?

Las diferentes etapas se enmarcan en un ciclo anual, llamado Ciclo del Presupuesto Participativo. Existen algunas variaciones de una ciudad a otra.<sup>11</sup> A continuación se presentan las principales etapas.

[Ver recuadros 5 y 6]

El ciclo de discusión, negociación y elaboración del Presupuesto Participativo municipal es de un año y normalmente comprende (sobre todo en ciudades grandes) las siguientes etapas:

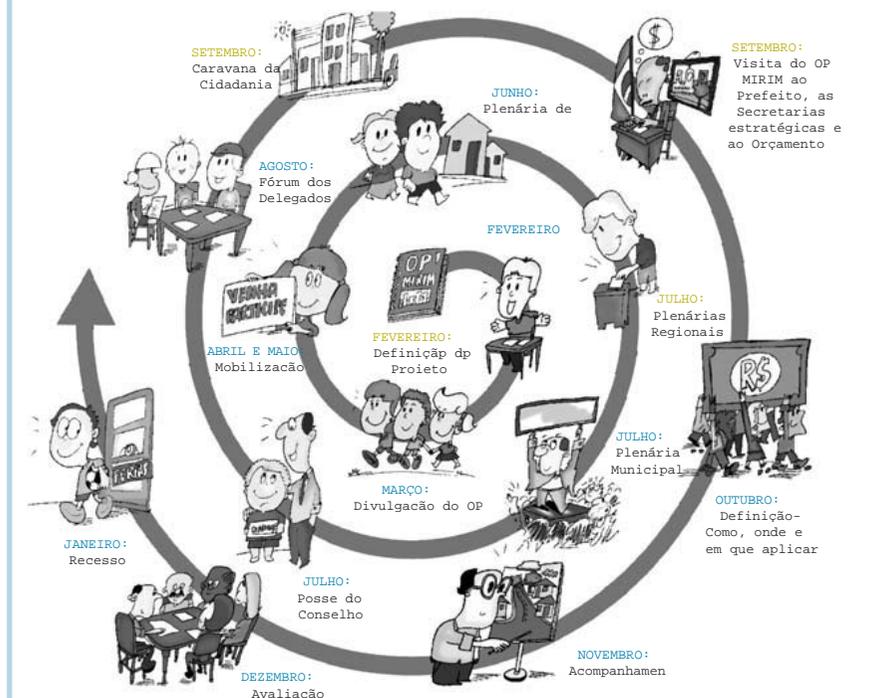
- **Asambleas territoriales (parroquiales, barriales, distritales, etc.) y temáticas:** En las cuales el Alcalde rinde cuentas sobre el anterior período de gestión, presenta el Plan de Inversión para el año en curso y el Estatuto de Funcionamiento del Presupuesto Participativo. Se eligen (a veces se designan) los delegados/as territoriales y los delegados temáticos del Presupuesto Participativo, basándose en los criterios establecidos en el Reglamento.

19

- **Reuniones territoriales y temáticas (facultativo)** Son encuentros de los delegados/as con sus comunidades. Pueden ser organizadas sin la presencia del gobierno municipal si los delegados lo desean. En ellas se definen los proyectos prioritarios que deben ser ejecutados. En Europa y en muchas ciudades latinoamericanas, es necesario involucrar al gobierno municipal por lo

<sup>11</sup> Ver Colección de recursos sobre PP. Instrumentos Técnicos. Ciclos de Presupuesto Participativo

### Recuadro 6: El Ciclo de Presupuesto Participativo en Pinheiral - Brasil



Fuente: Prefeitura Municipal de Pinheiral – El Ciclo del Presupuesto Participativo de niños y niñas

#### • Asamblea a nivel municipal

Es un evento donde el Comité del Presupuesto Participativo entrega oficialmente al Alcalde la lista de proyectos prioritarios definidos con la participación ciudadana. En ella se realiza la posesión oficial de los delegados del Comité de Presupuesto Participativo.

#### • Elaboración de la Matriz Presupuestaria

El Municipio y el Comité del Presupuesto Participativo elaboran la matriz presupuestaria. Es uno de los momentos fundamentales y polémicos del proceso. Se organiza el Plan de Inversión, el cual es socializado con la población y publicado a fin de que sea una herramienta de seguimiento y monitoreo del cumplimiento de los acuerdos establecidos.

#### • Evaluación del proceso

Una vez concluido el ciclo, se evalúa y se ajusta el Reglamento de funcionamiento del Presupuesto Participativo. El nuevo Reglamento será utilizado en la elaboración del presupuesto del año siguiente.

El ciclo que empieza con las primeras reuniones (generalmente durante el mes de Marzo) en los barrios y que termina con la aprobación de la matriz presupuestaria (por los meses de octubre o noviembre) constituye el primer ciclo del Presupuesto Participativo.

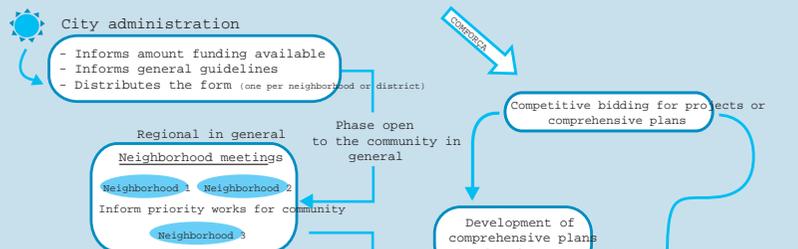
Un segundo ciclo, llamado Ciclo de Ejecución y Control se inicia el año siguiente [Ver el caso de Belo Horizonte en el recuadro 7].<sup>12</sup> Durante este ciclo que se inicia con los estudios técnicos y que termina con la inauguración de los proyectos aprobados, el gobierno local, los habitantes y, por lo general las comisiones específicas de control, continúan interviniendo.

menos en algunas asambleas, porque la sociedad civil no está suficientemente organizada o convencida para llevar adelante esta etapa por sí sola. La discusión en asamblea tiene que ser completada con discusiones regulares entre los delegados a nivel territorial, a nivel temático y a nivel de la ciudad, porque en algunas asambleas la calidad deliberativa puede ser baja. Esto es necesario para que el Presupuesto Participativo no se restrinja a un plebiscito o a una forma de populismo.

## Recuadro 7: Como funciona o Orçamento Participativo

### DEFINITION OF THE PROJECT EXECUTION OF THE PROJECTS

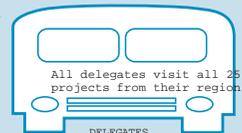
1st round (per sub-region)



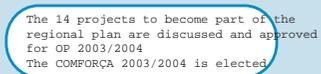
2nd round (per sub-region)



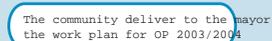
3 - Priority caravans



4 - Regional forum of budget priorities



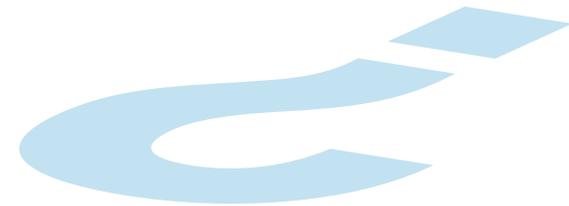
5 - Municipal forum of budget priorities



Now that you know every step of the Participatory Budget, it is easier for you Participate in the decision-making process Don't miss the meetings of the OP in your reg.

III.  
CAPÍTULO

# Dimensión Financiera



Recuadro 8:

### Mundo Novo y Porto Alegre, dos ciudades que discuten 100% de su presupuesto con la población

En Porto Alegre, el 100% del presupuesto es considerado participativo, porque el Consejo del Presupuesto Participativo (COP, en portugués) compuesto por delegados electos en el proceso examinan e inciden sobre el presupuesto total (antes de ser presentado a la Cámara Municipal). La parte debatida en asambleas en las cuales todos los ciudadanos pueden participar corresponde al 100% del recurso de inversión, el cual varía de año a año y supera el 10% del presupuesto total.

En Mundo Novo, pequeño municipio de Mato Grosso do Sul - Brasil, de 16 000 habitantes, el 100% es también debatido, pero en este caso, a diferencia de Porto Alegre, en forma directa y mediante plenarios abiertas. Se trata de la forma más 'avanzada' de presupuesto participativo y demuestra que el 100% puede ser colocado a discusión. Se debate hasta el salario del Alcalde.

Fuente: Doc. Base (Op cit) – Ver Colección de recursos sobre PP. Biblioteca digital

Recuadro 9:

### Proporción de inversiones debatidas en el PP (1997 –2000) en 103 municipios brasileños.

PROPORCIÓN	NÚMERO	INCIDENCIA %
Del 1 a 10%	15	15.0
Del 11 a 20%	05	05.0
Del 21 a 30%	04	04.0
Del 31 a 40%	05	05.0
Del 41 a 50%	07	07.0
Del 51 a 60%	---	---
Del 61 a 70%	02	02.0
Del 71 a 80%	05	05.0
Del 81 a 90%	01	01.0
Del 91 a 99%	---	---
100%	22	21.0
No delibera sobre recursos	10	10.0
Sin respuesta	27	26.0
TOTAL	103	100.0

Fuente: Fórum Nacional de Participação Popular citado en título de la bibliografía, tabla 44, p88

## 20 ¿Qué cantidad de recursos se someten a discusión en el Presupuesto Participativo?<sup>13</sup>

El Presupuesto Participativo representa en general, y particularmente en Brasil, entre el 2% y el 10% del presupuesto ejecutado, es decir de la parte realmente gastada, la cual suele ser inferior al presupuesto planificado en el año anterior. Estos valores corresponden a un porcentaje variable de los recursos de inversión del municipio. Sin embargo, algunas ciudades colocan a debate más del 10% de su presupuesto. Muy pocas, como Mundo Novo o Porto Alegre, discuten, por lo menos formalmente, el 100% del presupuesto. [Ver recuadro 8] En el otro extremo, se ubican varias ciudades, especialmente europeas, donde el Presupuesto Participativo colocado a discusión puede representar menos del 1% del presupuesto municipal.

## 21 ¿Qué parte de las inversiones municipales se somete a discusión?

La parte que se somete a discusión varía entre el 100% del total del presupuesto de inversión y algunos porcentajes reducidos. [Ver recuadro 9] Se puede decir, entonces, que algunos Presupuestos Participativos son con 'P' mayúscula y otros con 'p' minúscula.

## 22 ¿Existe un porcentaje óptimo del presupuesto municipal que deba someterse a discusión con la ciudadanía?

No. Depende de cada situación local, y en particular de la voluntad política del municipio y de la capacidad de presión de la ciudadanía. En varias ciudades este porcentaje va incrementándose año tras año, en la medida en que la experiencia se consolida y gana confianza, tanto en el medio político local como entre la población. Sin embargo, mientras mayor es la proporción del presupuesto debatido, la experiencia y el interés ciudadano resultan mejores.

## ¿Cuál es el origen de los recursos sometidos a debate?

Si bien el origen es el presupuesto municipal, es importante destacar tres situaciones típicas:

13 Para más información ver pregunta N°23 de las Fichas de Experiencias de Ciudades Ilustrativas.

### Recuadro 10:

## Relaciones entre Presupuesto Participativo y fiscalidad en algunas ciudades

En Campinas, Recife y Cuenca, la recaudación aumentó significativamente en muy pocos años, mientras que en Porto Alegre la morosidad para el impuesto predial bajó del 20% al 15%. La consecuencia fue muy sensible. En menos de diez años, el impuesto predial pasó de 6% a casi 12% de los ingresos corrientes del municipio. Mundo Novo, en Brasil, recalca también la reducción de la morosidad (inadimplencia).

En los municipios de Ilo y Villa El Salvador, en Perú, la distribución de los recursos del Presupuesto Participativo por zonas está directamente vinculada a su nivel de morosidad tributaria. Sin tener resultados realmente tangibles en el sentido de poder relacionar directamente la baja de la morosidad con el "criterio tributario vinculante", queda claro para el Municipio de Ilo que "el proceso permitió una toma de conciencia sobre los recursos municipales, sobre sus límites y sobre su origen".

Fuente: Estudios de Caso, VES e ILO – Ver ciudades ilustrativas (Colección de recursos sobre PP)

23

- La más común es que el presupuesto discutido sea parte del presupuesto global (de inversión, o más), claramente identificada como Presupuesto Participativo.
- En varias ciudades, en particular de la zona andina, se discute un porcentaje de la parte transferida por el gobierno central (por ejemplo, en Perú, el llamado Fondo de Compensación Municipal). En este caso, los debates están sometidos a posibles condiciones impuestas por estos fondos.
- En ciertos países, las transferencias del gobierno central al local son sometidas a un proceso similar al Presupuesto Participativo. Por ejemplo, en Kenya,<sup>14</sup> el Plan de Acción para la Provisión de Servicios del Gobierno Local (LASDAP, en inglés) es un instrumento para involucrar a las comunidades en las decisiones relativas al uso de las transferencias nacionales hacia el nivel local.
- La parte debatida para el Presupuesto Participativo puede ser también limitada al recurso asignado para un solo sector, por ejemplo, el sector social o el sector de la educación. Puede también limitarse la discusión a los recursos asignados para un programa específico, por ejemplo, para reformar una plaza, renovar el centro o cons-

<sup>14</sup> Ver Review of the Local Authority Service Delivery Action Plans (LASDAPs) de Kenya, por Nick Devas conjuntamente con otros cuatro consultores, Nairobi, mayo, 2002

truir una rambla (St. Feliú de Llobregat, España). En estos casos los recursos pueden provenir del nivel municipal y/o de la región y/o del gobierno central.

A la fecha los recursos debatidos, en América Latina por lo menos, son esencialmente recursos "endógenos", es decir recursos nacionales y locales, y no préstamos o donaciones internacionales.

## ¿Cuál es el impacto del Presupuesto Participativo sobre la recaudación fiscal y los recursos municipales?<sup>15</sup>

En América Latina existen evidencias claras de que el proceso del Presupuesto Participativo trae consigo un aumento de la recaudación fiscal y una reducción de la morosidad. Las razones analizadas tienen relación con la transparencia de la gestión pública que conlleva el Presupuesto Participativo. La visibilidad a corto plazo de las obras y servicios resultantes del PP tiende también a modificar la cultura fiscal ciudadana.

24

## ¿Todas las demandas de la ciudadanía se concretan en obras y servicios?<sup>16</sup>

No. Por lo general, el número de demandas o de proyectos y sus valores son superiores a los recursos disponibles. Por estas razones, los criterios de priorización y los pasos para seleccionar las demandas del año son esenciales. Una demanda que no fue votada entre las prioridades en un año podrá ser presentada de nuevo al año siguiente. En algunas ciudades el número de proyectos que serán financiados es fijado de antemano (por ejemplo, 14 para cada subregión de Belo Horizonte).

25

Por otra parte, las demandas de la población pueden quedar fuera de las responsabilidades del Municipio y depender de las prerrogativas del gobierno provincial o nacional. En estos casos, por lo general, las demandas no son aceptadas.

## ¿Cómo se distribuyen los recursos en una ciudad? ¿Por temas? ¿Por regiones?<sup>17</sup>

Por lo general los recursos se asignan en dos formas: la primera es por regiones (o subregiones), a veces con una asignación específica y superior para las áreas más pobres (favelas, cantegriles, villas miserias, etc.). La segunda asignación es por tema. Esas prioridades temáticas reflejan las prioridades de una ciudad para un año

<sup>15</sup> Para más información ver pregunta N°25 de las Fichas de Experiencias de Ciudades Ilustrativas.

<sup>16</sup> Para más información ver pregunta N°26 de las Fichas de Experiencias de Ciudades Ilustrativas.

Recuadro 11:  
Un ejemplo de Plenarias Temáticas en Icapuí.  
Año 2004



As Plenárias Temáticas, representam, no processo do OP, o espaço de debate com os segmentos sociais. Estas reuniões tratam de assuntos de interesse geral da população, discutindo assim a política e programas da prefeitura sobre um tema específico. Ainda é escolhido de cada uma das 9 temáticas dois representantes titulares e dois suplentes para compor o Fórum do Orçamento Participativo

Fuente: Prefeitura Municipal de Icapuí, 2004

en particular ("Salud para todos y todas", "Transporte Humano", "Futuro para la niñez, inclusión social, urbanismo y ambiente", etc.), pero pueden cambiar de un año a otro. Este doble sistema de asignación permite entender mejor que un Presupuesto Participativo se construya a partir de reuniones (plenarias o foros) temáticas y de plenarias territoriales (barriales o sub-regionales). [Ver recuadro 11]

26

¿Cómo se definen los criterios de asignación del presupuesto?

Esta definición es un momento clave para el buen desarrollo del proceso. No existen criterios únicos y predefinidos. Los criterios de asignación por regiones y subregiones, por temas y por tipos de demanda tienen que ser definidos por cada ciudad en forma participativa. [Ver Recuadro 12] Es un momento decisivo para que las organizaciones sociales y la ciudadanía en general se vayan apropiando del proceso, lo entiendan y lo puedan explicar a quienes no participaron. Cada ciudad utiliza uno o más criterios para asignar recursos. Entre los más comunes se destacan: el número de habitantes de la región; las prioridades seleccionadas por los habitantes (vivienda, pavimentación, educación, salud, alcantarillado, etc.); las necesidades básicas insatisfechas (agua, luz, saneamiento, etc.); el grado de participación en el proceso; la contrapartida de la comunidad; el grado de morosidad tributaria; la atención recibida durante los años anteriores; el impacto del proyecto en la comunidad; el impacto positivo para grupos desfavorecidos o vulnerables. Sin embargo existen otros más.<sup>18</sup>

27

Estos criterios pueden tener un 'peso' (llamado también ponderación) diferente. Por ejemplo, si los criterios de asignación por regiones en ciudades fueron el número de habitantes y el porcentaje de necesidades básicas insatisfechas –NBI– (acceso al agua, porcentaje de colecta de basura, grado de consolidación de las viviendas, etc.), puede suceder que la ciudad A, decida dar el mismo peso a cada uno de los criterios y que la ciudad B decida dar tres veces más peso al criterio NBI. En este último caso, más recursos irán para las regiones desfavorecidas.

Estos criterios no son fijados de manera definitiva. Entre dos ciclos o durante un ciclo, en general los delegados o los concejales electos del Presupuesto Participativo, a veces junto con el gobierno local, revisan los criterios y pueden decidir añadir un nuevo criterio, suprimir otro o modificar sus pesos relativos. Estas decisiones serán

18 Para más información ver pregunta N°27 de las Fichas de Experiencias de Ciudades Ilustrativas.

aplicadas al año siguiente y son plasmadas en reglamentos internos o en ordenanzas municipales. Este proceso demuestra el carácter evolutivo, ajustable y flexible que por lo general tienen los Presupuestos Participativos.

Además de la utilización de los criterios ponderados, un instrumento pedagógico muy importante, utilizado en municipios brasileños (aunque no solamente en ellos) son las Caravanas de prioridades. Durante estas caravanas se recorre con los delegados electos por la población los sectores de la ciudad y se visitan todas las demandas identificadas. Esto posibilita una visualización de los diferentes niveles de necesidad por parte de los delegados y, sobre todo, otorga una mayor legitimidad a los criterios técnicos presentados. Permite también a los delegados barriales 'abrirse' a la ciudad en su conjunto, más allá de su comunidad.

Presupuesto Participativo Municipal de Villa El Salvador

Recuadro 12: Criterios de asignación de recursos. Ejemplos de Villa El Salvador, Perú(2002) y Dourados, Brasil(2002)

Plano de Investimento do Orçamento Participativo -2002

**FONDOS**

**Critérios de Distribuição dos Recursos**

**No Plano de Investimento** S/. 171,000.

Para atender as prioridades votadas pela população, foi analisada a situação de cada região e suas necessidades e definições foram seguidos critérios para serem aplicados em cada situação:

- Carencia de serviços ou infra-estrutura
- População total da região
- Prioridade temática da região

Em cada região a aplicação dos recursos foi calculada de acordo com a seguinte tabela:

**Carencia (peso 4)**

Até 25%	nota 1
De 26% até 50%	nota 2
De 51% até 75%	nota 3
De 76% até 100%	nota 4

**População (peso 1)**

Até 13.000 Hab.	nota 1
De 13.001 a 26.000 Hab.	nota 2
Acima de 26.000 Hab.	nota 3

**Prioridade (peso 2)**

Primeira Prioridade	nota 3
Segunda prioridade	nota 2
Terceira prioridade	nota 1

**Criterios**

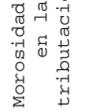
para decidir la aprobación de los proyectos de planes sectoriales



Índice de pobreza



Volúmen poblacional

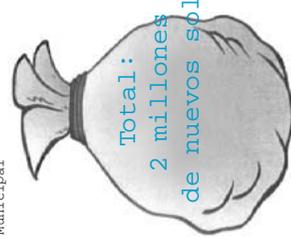


Morosidad en la tributación

Sector	% de predios que no están al día en sus tributos
I	66.43%
II	66.89%
III	69.85%
IV	68.36%
VII	72.47%
IX	80.31%
Edilberto Ramos	67.26%
Oasis	75.71%

S/. 1,829,000.

Préstamo a cuenta del Fondo de Compensación Municipal



Total: 2 millones de nuevos soles

Fuente: Alcaldía de Dourados. 2002

Fuente: Municipio de Villa El Salvador. 2002.

## 28 ¿Dónde se decide y quién tiene el poder de decisión sobre los Presupuestos Participativos?

En general, y en particular en el sistema brasileño, la decisión inicial de saber qué porcentaje del presupuesto y qué valor será debatido es votada en el Concejo Municipal. De igual manera, la matriz presupuestaria, fruto del proceso del Presupuesto Participativo, es aprobada en última instancia por el Concejo Municipal. La experiencia demuestra que son pocos los casos en los cuales el Concejo Municipal veta o altera una matriz presupuestaria.

Lo original del Presupuesto Participativo es la elaboración de una matriz presupuestaria a partir de las demandas territoriales y temáticas. Un primer momento clave de la priorización de las demandas se hace en las asambleas. Un segundo momento clave será la priorización final de las demandas. En las ciudades donde existe un Consejo del Presupuesto Participativo son los consejeros quienes tienen esta responsabilidad.

En las ciudades donde la participación se da a través de las organizaciones sociales (juntas vecinales, asociaciones) o de las organizaciones políticas (juntas parroquiales, en Ecuador), las decisiones finales se toman a este nivel.

En algunos países, en el caso de que los recursos debatidos sean solamente de programas específicos o para sectores específicos, la decisión será acordada junto con los responsables del Ejecutivo y del Municipio (Secretarías), y no pasará por el Concejo Municipal.

## ¿El Presupuesto Participativo se limita a la planificación de los recursos en el corto plazo?

29 Sí, se limita a la asignación de todo o de una parte del presupuesto anual de un municipio. Esta es su característica y su limitante. Sin embargo, el ciclo para la ejecución del gasto puede ser de dos años, para facilitar el proceso de implantación. Algunas ciudades tienen Presupuestos Participativos cada dos años. El caso de Montevideo, donde desde 1990 se invitó a los ciudadanos a través de sus Concejos Vecinales electos, a decidir sobre el presupuesto quinquenal, aparece como un caso relativamente único.<sup>19</sup> Sin embargo, algunas ciudades brasileñas discuten con la población el Plan Plurianual de Inversiones que establece prioridades para cuatro años.

## ¿Se participa más y mejor cuando los recursos municipales a ser distribuidos son mayores? En este sentido, ¿tener pocos recursos para someter a discusión es un obstáculo o una condicionante?

30 Está claro que cuanto más elevado es el presupuesto (en valores absolutos y en porcentaje del total), ello es mejor para la ciudadanía. Sin embargo, no existen evidencias de una correlación directa entre el nivel de recursos debatidos y el nivel de participación, en términos cualitativos y cuantitativos. Tener pocos recursos para someter a discusión no es un obstáculo definitivo o una condicionante. [Ver recuadro 13] Lo que cuenta es hacer transparente el monto, por muy limitado que éste sea, explicar por qué es limitado y que la población defina reglas claras de juego para su asignación.

## ¿Cómo hacer para que el Presupuesto Participativo no se quede en un simple reparto de los escasos recursos municipales?

31 Si bien la mayoría de los Presupuestos Participativos se dan a nivel municipal, varias iniciativas y experiencias apuntan a la discusión y priorización del conjunto del gasto público: municipal, regional y de los gobiernos centrales. Por otra parte, las organizaciones comunitarias y a veces las ONGs administran los recursos correspondientes a proyectos y prioridades votadas.

Existe un debate actual para que los préstamos nacionales e institucionales a municipios sean discutidos y aprobados dentro del Presupuesto Participativo. Son todavía escasas las experiencias en las cuales los préstamos internacionales son aprobados por el Consejo del Presupuesto Participativo.

<sup>19</sup> Ver Colección de recursos sobre PP. Estudio de caso. Montevideo e Instrumento Técnico. Compromiso de Gestión de Montevideo

### Recuadro 13: Experiencias de ciudades con recursos municipales escasos

En Villa El Salvador, distrito pobre de la Región Metropolitana de Lima, el proceso se puso en marcha en el año 2000 con un valor muy limitado, del orden de 600.000 dólares para más de 300.000 habitantes, o sea menos de 2 USD/habitante. A pesar de lo limitado del monto, y en un contexto de problemas serios (basura no recolectada, por ejemplo) el proceso fue muy rico y los niveles de participación de los más elevados en la Región: 25% de la población de más de 25 años participó.<sup>(1)</sup>

La experiencia del Presupuesto Participativo de la Juventud en Barra Mansa, en el Estado de Río de Janeiro (Brasil) apunta a una conclusión similar. Las niñas, los niños, los y las jóvenes participaron sin tener una idea clara del valor que se iba a autorizar por parte del Municipio. El primer año fue 180.000 reales, lo cual era equivalente a 180.000 dólares. Lo interesante, es que participaron 7.000 niños, niñas y jóvenes y fueron muy diversas sus propuestas. Se podía pensar que el bajo monto del presupuesto iba a ocasionar tensiones entre los jóvenes y entre los delegados. Se podía pensar también que se iban a desanimar al ver que sus proyectos no eran seleccionados, y por lo tanto no iban a querer participar más. En realidad esto no aconteció, y los jóvenes continuaron participando en forma activa. Las tensiones fueron mínimas porque las reglas del juego estuvieron claras.

<sup>1)</sup> Ver Estudio de caso Villa El Salvador. M. Llona. Colección de Recursos sobre PP  
Fuente: Memoria del Seminario Internacional "Presupuestos Participativos en el contexto Boliviano", Y. Cabannes,

## 32 ¿Existen procesos de rendición de cuentas sobre el Presupuesto Participativo?<sup>20</sup>

En general sí. Estos procesos suelen darse bajo tres modalidades:

- Audiencias públicas anuales (o incluso más frecuentes) durante las cuales el Alcalde y los responsables municipales explican a la población el uso y el destino del presupuesto total.
- Folletos, brochures o separatas de periódicos que ofrecen en forma detallada, por regiones y por sectores, la información de cada obra y servicio aprobado, su valor y su grado de avance. En las buenas experiencias tales folle-

tos son distribuidos ampliamente a cada familia<sup>21</sup> y son la principal fuente de información sobre los resultados concretos de los Presupuestos Participativos.

- Una tercera modalidad, ampliamente practicada, es la colocación de la información financiera y de los resultados del Presupuesto Participativo en el sitio web del Municipio. Una visita de los sitios [Ver recuadro 2] sugiere que el Presupuesto Participativo ocupa un lugar importante en las informaciones. Muestra también que el Presupuesto Participativo mejora el sistema de comunicación y de información hacia la ciudadanía.<sup>22</sup>

## ¿Cuánto le cuesta al municipio la implantación del proceso y cómo se cubren estos gastos?

33

El Presupuesto Participativo le cuesta al gobierno local en varios sentidos. Para implementar un Presupuesto Participativo en buenas condiciones se necesitan cuatro tipos de recursos: a) Un equipo municipal comprometido y capacitado para conducir el proceso, dispuesto además a trabajar en las noches y los fines de semana, b) Medios de transporte para poder circular en los barrios y movilizar al equipo municipal, c) Recursos para comunicación e información amplia a la población, d) Un equipo municipal para los estudios de viabilidad técnica, económica y presupuestaria de las demandas priorizadas. Además, para acelerar los procesos y cualificarlos es importante tener recursos para movilizar a las personas que viven lejos de los lugares de reunión y para capacitar a los funcionarios así como a la población y en particular a los delegados del Presupuesto Participativo. Las ciudades que no han pensado en estos recursos por lo general han enfrentado dificultades y en varios casos incluso se han interrumpido los procesos. Por lo tanto, es importante hacer un estudio costo/beneficio antes de decidirse a implementar un Presupuesto Participativo.

El estudio costo/beneficio tiene que considerar los aportes de las comunidades y la canalización del capital social, en particular a través de su participación en la ejecución de las obras. [Ver pregunta 47]

Si el proceso se queda solo a nivel consultativo, le cuesta más al municipio porque la administración local tiene que repetir dos veces las discusiones: una vez en el Presupuesto Participativo y otra al interior de la Administración. Si los órganos del Presupuesto Participativo pueden tomar decisiones (poder deliberativo) ello ahorra tiempo del personal y gastos, porque el proceso de decisión es normalmente más corto

<sup>20</sup> Para más información ver pregunta N°41 de las Fichas de Experiencias de Ciudades Ilustrativas.

<sup>21</sup> Ver Colección de recursos sobre PP. Rendición de Cuentas de Caxias do Sul (2002) y de Tapejara.  
<sup>22</sup> Ver Colección de recursos sobre PP. Sitios web de ciudades con Presupuestos Participativos

y más simple que el proceso burocrático tradicional.

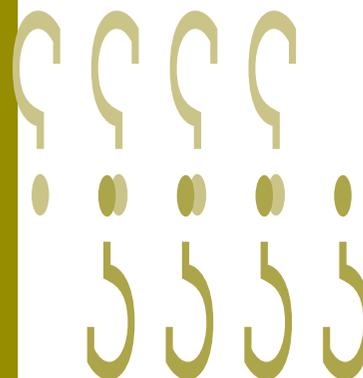
Es difícil dar indicaciones en números absolutos debido a las variaciones de los valores sobre el costo del personal, el transporte o la impresión de materiales en cada ciudad. A título de ejemplo, la ciudad de Porto Alegre (1,4 millones de habitantes) reserva más de 250.000 USD por año para la implantación de su Presupuesto Participativo.

Este costo podría ser fácilmente cubierto en las ciudades pobres por medio de la ayuda internacional. Lamentablemente, a la fecha, se nota que los recursos internacionales van acompañados muchas veces de orientaciones tecnocráticas 'desde arriba' y de normativas que 'coagulan' los procesos locales y las soluciones creativas de los propios ciudadanos y de los gobiernos locales.

# IV.

## CAPÍTULO

### Dimensión Participativa



## Participación Ciudadana

### 34 ¿Quiénes participan en el PP?

Es necesario diferenciar Brasil de las demás experiencias. Una de las características principales de la mayoría de los Presupuestos Participativos en las ciudades brasileñas es el derecho a participar en forma voluntaria, individual, universal y directa, y no necesariamente a través de representantes comunitarios, gremiales u otros. [Ver pregunta 1] En estos casos no es necesario pertenecer a una organización para participar. Por supuesto, las organizaciones juegan un papel importante, pero no tienen privilegios formales. De hecho, son los ciudadanos movilizados –organizados y no organizados– quienes deciden. Muchas veces, este tipo de participación es también valorado en Europa.

En contraste, las demás ciudades latinoamericanas y algunas europeas (por ejemplo de España) tienden a privilegiar una participación a través de los representantes de las organizaciones existentes. Esta modalidad apunta a lo que se denomina como "democracia representativa comunitaria o asociativa". En este caso, la participación de los individuos es mediatizada por delegados probablemente "más próximos a sus preocupaciones y demandas" que en la democracia representativa clásica.

Existen también sistemas 'mixtos' que descansan sobre las organizaciones vecinales, pero que, al mismo tiempo, amplían las discusiones presupuestarias hacia el conjunto de la ciudadanía. Por su fuerte tradición participativa, Córdoba (España), Cuenca (Ecuador) y Villa El Salvador (Perú), son ilustrativas de esta modalidad.<sup>23</sup>

Por último, en varias ciudades europeas, los participantes y/o delegados son designados por sorteo para favorecer la participación de los ciudadanos que normalmente no se movilizan, en particular aquellos pertenecientes a los grupos más marginados.

### ¿Cuántas personas participan en el PP?

En las experiencias con participación individual y directa, las tasas se sitúan usualmente entre el 1% y el 15% de la población con derecho a voto (en general por sobre los 16 años). Los casos con más de 15% de participación son excepcionales. Generalmente, la participación es mayor en las ciudades de menor tamaño o cuan-

do las asambleas se hacen en regiones pequeñas. Es importante destacar que el número de participantes es altamente variable de un año a otro [Ver recuadro 14]. Además existe un alto grado de rotación, no siendo los mismos participantes cada año. Durante los primeros años la participación puede ser baja, y en la medida que se afianza el proceso, este número tiende a aumentar. En los primeros años, el número de participantes en Porto Alegre, que contaba con más de 1,2 millones de habitantes, era del orden de 1.000 y subió a 40.000 aproximadamente.

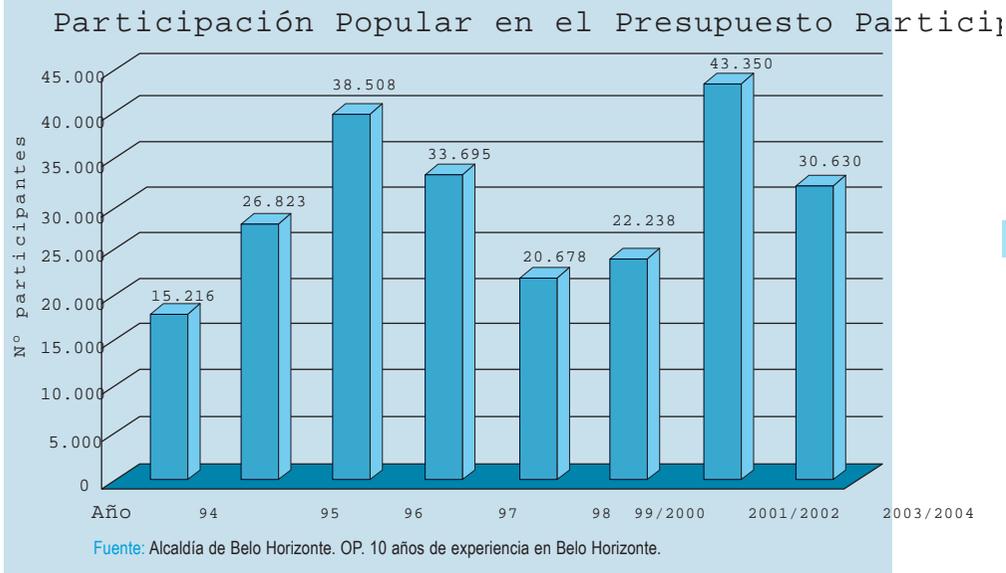
En las ciudades donde la participación se da a través de representantes de las organizaciones sociales el número de participantes es inferior y a veces igual a los casos anteriores. Así, en Cotacachi, participaron "788 personas, representando un 90% de las organizaciones del Cantón... en Ilo, participaron 100 organizaciones ... en Puerto Asís, 232 personas pero muy representativas... En Cuenca las 1.100 personas son por una parte los representantes electos de las 21 juntas parroquiales rurales y otras personas de la comunidad".<sup>24</sup>

Los Presupuestos Participativos de niños, niñas y jóvenes alcanzan un número elevado de participantes porque se construyen a partir de las escuelas públicas (y muy excepcionalmente de las privadas). Las reuniones plenarios con participación libre pueden darse fuera del espacio de la escuela. Sin embargo, la sensibilización y la movilización se dan principalmente en el ámbito escolar. El resultado es que varios miles o decenas de miles de jóvenes participan y definen el destino de una parte del presupuesto municipal.

23 Ver Colección de recursos sobre PP. Experiencias de Ciudades Ilustrativas. Córdoba, Villa El Salvador y Cuenca.

24 Documento base OP, cit P 61.

Recuadro 14:  
Variación anual de la participación en  
Belo Horizonte - Brasil



### 36 Si la participación es limitada, ¿no se resta legitimidad al proceso?

Es efectivamente un riesgo. Por lo tanto, una de las metas más importantes es que el proceso de Presupuesto Participativo obtenga legitimidad frente a la mayoría de los ciudadanos, incluyendo aquellos que no participaron. Esta legitimidad se construye a través de un gran esfuerzo de comunicación desde el municipio para que todos y todas se sientan invitados/as y para que tengan acceso a las principales informaciones financieras y a las decisiones tomadas en el Presupuesto Participativo.

Otros instrumentos adecuados son las encuestas de opinión pública que permiten verificar el grado de conocimiento de la población y la legitimidad del proceso entre

la ciudadanía, así como los referendums, que permiten la aprobación de algunas decisiones particularmente 'sensibles'. Otra meta importante es que la participación, aunque cuantitativamente limitada, incluya a ciudadanos de todos los grupos sociales y no deje a algunos marginados del proceso. Por eso, una atención particular tiene que ser dada a la inclusión de las mujeres, de los jóvenes, de los más pobres y más precarios, de los grupos discriminados (minorías étnicas, inmigrantes, minorías sexuales, etc.).

### ¿Dónde se toman las decisiones durante el proceso?<sup>25</sup>

La gran mayoría de las experiencias brasileñas, y otras pocas más, eligen delegados, los que a su vez eligen consejeros. El Consejo del Presupuesto Participativo – COP – o sus formas equivalentes, es el órgano central donde se definen las "reglas del juego", que luego se plasman en el Reglamento Interno. Los sistemas de decisión, los criterios de asignación de recursos, el número de plenarios y de ejes temáticos son definidos en esta instancia. Además, el COP es quien finaliza la matriz presupuestaria que será presentada al Concejo Municipal.

Muchas de las experiencias no brasileñas se construyen sobre estructuras sociales (juntas de vecinos, consejos de vecinos) o estructuras políticas preexistentes (juntas parroquiales, por ejemplo).

### Si el Consejo del Presupuesto Participativo –COP- es la instancia central, ¿quiénes lo conforman?<sup>26</sup>

Los COPS, o sus equivalentes, son entidades creadas específicamente para decidir sobre el presupuesto. Su composición varía de una ciudad a otra, tanto en número de representantes como en actores sociales e institucionales. Por lo general, se compone de 30 a 50 consejeros y un número equivalente de suplentes. Cuentan siempre con representantes electos en las plenarios temáticas (uno o dos por plenaria) y en las plenarios territoriales. Además, se pueden encontrar representantes del Gobierno Municipal (con o sin derecho a voto), de los movimientos populares, de los sindicatos, de los segmentos excluidos, tales como mujeres, jóvenes, indios, negros, portadores de necesidades específicas, homosexuales (con representación en pocas ciudades), del sector empresarial, de ONGs (excepcionalmente) o de las comisiones de planificación estratégica. En algunos casos, están presentes también representantes de otros concejos municipales, por ejemplo de educación o de salud.

<sup>25</sup> Para más información ver preguntas N°29 y N°30 de las Fichas de Experiencias de Ciudades Ilustrativas.  
<sup>26</sup> Para más información ver pregunta N°31 de las Fichas de Experiencias de Ciudades Ilustrativas.

Recuadro 15:

### Ejemplos de composición de Consejos de PP: El Foro Municipal de Icapuí y el Congreso de la Ciudad de Belém

ESTRUCTURA DEL FORO MUNICIPAL DEL PP  
(ICAPUI, BRASIL. 2001/2002)



La discusión amplia sobre quién va a formar parte del Consejo o del Foro del Presupuesto Participativo es otro momento clave y determinante para un buen desempeño. Al igual que sucede con el Reglamento Interno, los cambios al interior del Consejo son anuales y a veces significativos de un año a otro.

### ¿Los consejeros y los delegados del Presupuesto Participativo pueden ser reelectos?

Los consejeros y delegados, por lo general, cumplen un solo mandato de un año de duración y no son reelegibles. Son muy pocas las ciudades donde un delegado actúa a lo largo de dos mandatos.

### ¿Cómo evitar que los delegados/as del Presupuesto Participativo se burocraticen o corrompan?

39

Existe efectivamente el riesgo de que los delegados y los consejeros utilicen el Presupuesto Participativo como un trampolín electoral o para obtener beneficios individuales. Cabe anotar que, normalmente, el trabajo de los consejeros y los delegados no es remunerado. Algunas ciudades han creado normas para enfrentar este riesgo, pero queda aún mucho por ser revisado. La no reelección de los delegados y/o consejeros es una primera medida.

40

En Porto Alegre, quien trabaja en el municipio no puede ser delegado del Presupuesto Participativo. En Cotacachi, municipio indígena del Ecuador, se está utilizando pública y permanentemente el lema quichua: "no robar, no mentir y no ser ocioso"<sup>27</sup>. Pero, más allá de los ejemplos positivos, hay que recordar que el Presupuesto Participativo no es "una isla en el mar". En caso de que exista una cultura de corrupción o clientelista, lo que tiene que enfrentarse es esa cultura. El Presupuesto Participativo puede contribuir a esta transformación, pero por sí solo no puede erradicarla.

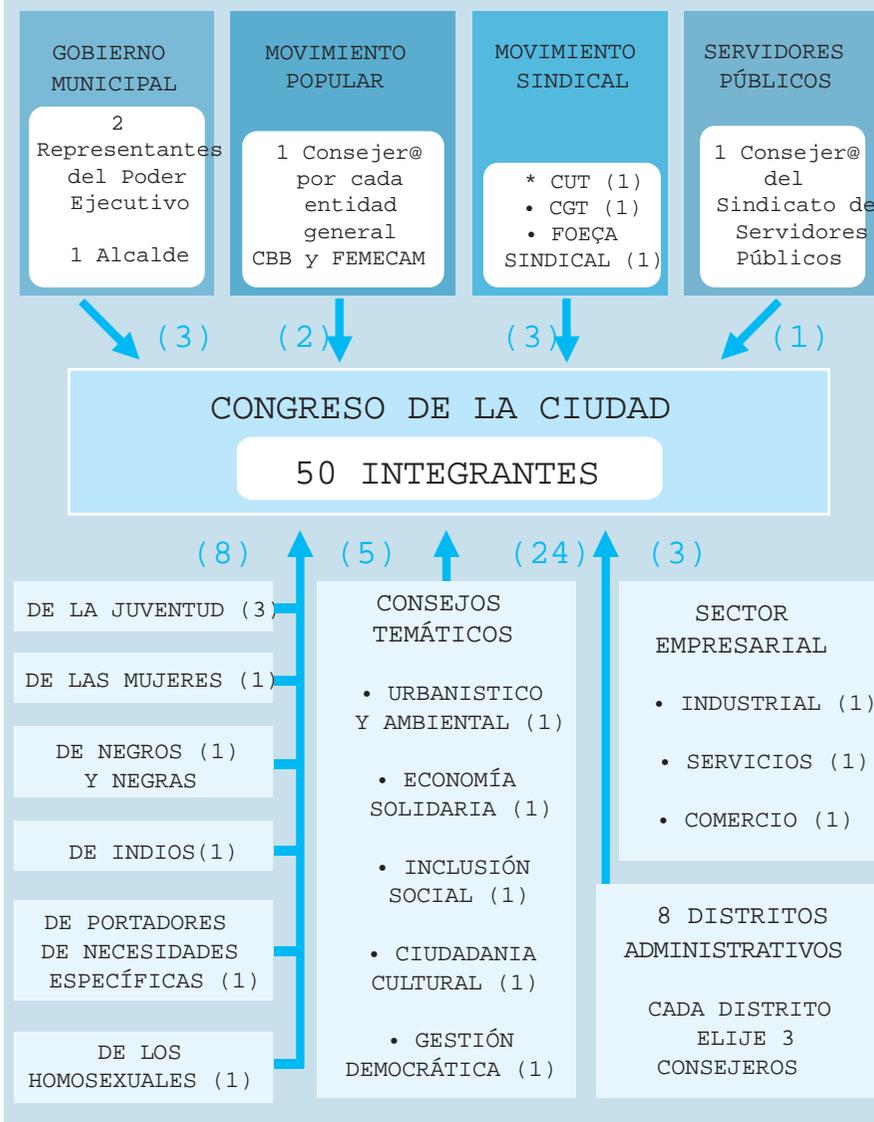
### ¿Qué nivel de participación tienen las mujeres?

"Las mujeres son en general más del 50% de los participantes de las asambleas realizadas en los barrios y en las regiones. Sin embargo, en las asambleas municipales temáticas o entre los delegados a consejeros electos, el número de mujeres es bas-

27 Ama Quilla, Ama Llulla, Ama Shua

Recuadro 15:

ESTRUCTURA DEL CONGRESO DE LA CIUDAD (BELEM, BRASIL. 2002)



Fuente: PM Icapuí, Elaboración YC (PGU-ALC), 2002

41

tante menor. Uno de los motivos analizados es la distancia entre los locales de reunión y sus respectivas viviendas. No existen lugares en donde dejar los niños y tampoco dinero para pagar el ómnibus... La menor participación de las mujeres (del orden de 30%) como delegadas y consejeras electas es explicada por algunas mujeres por la timidez para candidatizarse, para ocupar espacios en donde existe una fuerte disputa de poder. Sin embargo, las mujeres que ocupan estos cargos son generalmente consideradas como más comprometidas con los intereses colectivos y con menos posibilidades de ser seducidas por las vanidades y los beneficios personales.<sup>28</sup>

### ¿Existen PP sensibles al género?

Las acciones en este sentido son todavía incipientes y globalmente insuficientes para enfrentar las injusticias hacia las mujeres, jóvenes, adultas y ancianas, en términos de acceso a la vivienda, atención a víctimas de violencia, o de inequidad en los salarios. Mucho queda por hacerse para integrar una perspectiva de género, tomando en cuenta sus especificidades y haciendo justicia redistributiva a la proporción superior de mujeres en muchas ciudades (380.000 o más en el Distrito Federal de México, o 124.000 o más en Belo Horizonte<sup>29</sup>).

Sin embargo, existen acciones afirmativas que constituyen pasos iniciales para una solución:

42

- Políticas municipales de cuotas, para que el 50% de las delegadas sean mujeres (Ilo - Perú), para que por lo menos un tercio de las consejeras del Consejo Participativo sean mujeres (Rosario - Argentina), o creando condiciones especiales para elevar el número de delegadas mujeres. [Ver recuadro 16]
- Mesas temáticas específicas para mujeres, implantadas en varias ciudades (en particular Belém y Recife en Brasil)
- Facilidades municipales, tales como guarderías infantiles para facilitar la participación femenina (Recife).
- Análisis de presupuestos municipales con una perspectiva de género (varias ciudades de la Región Andina)<sup>30</sup> y varias en Europa del Norte.

### ¿Cómo participan en el PP los excluidos/as y marginados/as? ¿No existe el riesgo de una mayor exclusión social, por ejemplo, en el caso de los migrantes, indocumentados o personas 'sin techo'?

28 Maria do Carmo Albuquerque, Pólis 2004. E equidade de género nos Ops no Brasil, en No. Especial Era Urbana, PGU-ALC, Quito, marzo 2004, pp. 34-35  
29 Ver Colección de recursos sobre PP, Estudios de casos y Documento Base, op cit.

Recuadro 16:

## Mecanismos para privilegiar la participación de los excluidos en São Paulo - Brasil

El Presupuesto Participativo de São Paulo "Prevé mecanismos que apuntan a privilegiar la representación de las poblaciones más discriminadas y marginadas, llamadas segmentos sociales vulnerables, los cuales a pesar de su peso numérico no son escuchados en las instancias políticas".

En su actual funcionamiento, el PP previó mecanismos que buscan privilegiar la representación de esos sectores sociales. Concebidas como las llamadas "políticas de cuotas", aportan condiciones especiales para la elección de delegados o delegadas de cada uno de los nueve segmentos vulnerables: mujeres, negros, niños y adolescentes, ancianos, jóvenes y GLBTs (gays, lesbianas, bisexuales y transexuales) eligen a un(a) delegado(a) por cada 5 votantes; ya los indios, moradores de calle y minusválidos tienen derecho a un(a) delegado(a) por voto. A manera de comparación, para la elección de delegados territoriales o temáticos, la proporción es de uno por cada veinte votantes.\* (Testimonio de uno de los líderes).

**Fuente:** Prefeitura Municipal de São Paulo. Coordenadoria do Orçamento Participativo. OP: Instrumento de combate à pobreza e à exclusão social, SP, 2003, 19p.

• Algunas mesas temáticas no se limitan a temas sectoriales sino que abordan cuestiones propias de los grupos vulnerables y a partir de su perspectiva: mesa temática de la ciudadanía (Campinas<sup>31</sup>) o mesa temática de inclusión social (Caxias do Sul<sup>32</sup>), donde se abordan cuestiones relativas a los jóvenes y las mujeres.

• Las experiencias de Barra Mansa (OP Mirim) y de Icapuí<sup>33</sup> (Día Feliz) durante la gestión 1997 – 2000, fueron pioneras en introducir una visión actuarial, desde la perspectiva de los jóvenes, niños y niñas. Actualmente este proceso está en experimentación y consolidación en varias ciudades brasileñas: Pinheiral (OP Mirim), Recife (OP Criança y Mesa Temática de la Juventud), São Paulo<sup>34</sup> (OP Criança), Goiânia, Mundo Novo (OP Juventud) y Alvorada (OP juventud, en 2004).

44

• En Belém (Brasil) el Congreso de la Ciudad, abrió el Presupuesto Participativo hacia los segmentos históricamente excluidos de dos maneras: por una parte, el proceso consta de congresos municipales de la juventud, de las mujeres, de negros y negras, de indígenas, de portadores de necesidades específicas y de homosexuales. Por otra, delegados y delegadas de cada una de estas comisiones integran el Congreso de la Ciudad, representando en total 8 de los 50 integrantes. [Ver recuadro 15]

Los grupos más discriminados y marginados, en particular las mujeres, los jóvenes, las poblaciones afroamericanas y los indígenas urbanos (en América Latina), los migrantes, los indocumentados y los desplazados, los refugiados, los homosexuales y las lesbianas, han tenido un espacio y un rol secundario en los Presupuestos Participativos. Los PP son construidos, en general, a partir de los territorios (distritos, regiones, barrios) y de ejes temáticos (salud, transporte, economía solidaria, deporte, etc.) y no a partir de la perspectiva de los actores o de los grupos vulnerables. Es uno de los límites de la mayoría de los Presupuestos Participativos en su forma actual.

## 43 ¿Cómo facilitar la participación en el PP de los más pobres, excluidos/as y no organizados/as?

Varias ciudades aportan un abanico de soluciones [Ver Recuadro 16] que abren en los Presupuestos Participativos un espacio para los excluidos/as.

30 Trabajos apoyados por UNIFEM, Región Andina, mail: unifem.ecuador@undp.org

31 Ver Colección de recursos sobre PP. Experiencias de Ciudades Ilustrativas

32 Ibid.

33 Ibid.

34 Ibid.

### Recuadro 17:

## La experiencia de Contraloría Social y Transparencia en Cotacachi - Ecuador

La experiencia de Cotacachi es la única en la cual el Comité de Contraloría Social es creado a nivel del municipio en su conjunto, a partir de la Asamblea Cantonal que congrega a las organizaciones actuantes en el municipio y al gobierno municipal.

Existe un Comité de Contraloría Social que forma parte de la Asamblea Cantonal de Cotacachi, que realiza el control de las obras y proyectos que se encuentran aprobados en el presupuesto participativo municipal, revisando el proceso precontractual, así como el proceso de ejecución. Es preciso aclarar que realizan la veeduría de tres o cuatro obras, de acuerdo a parámetros como la modalidad de contratación, el monto y la ubicación, debido a que las personas que conforman este comité son ad-honorem, y además son alrededor de 140 obras y proyectos (por año).

De igual manera, en el Municipio de Cotacachi se ha implementado el proyecto de Transparencia y Control Social en las Obras Públicas, que consiste en incorporar a la comunidad y/o barrio en el proceso precontractual y de ejecución de la obra o proyecto, con instrumentos como el Presupuesto Participativo municipal en vigencia, y los formularios de seguimiento: de medio período, de fin de período y un acta de entrega recepción, en la que se especifica la aceptación de la comunidad de la obra o proyecto ejecutado.

Fuente: Municipio de Cotacachi, 2003. Estudio de caso URBAL

## 45 ¿Quién controla y fiscaliza la ejecución del presupuesto de las obras aprobadas?<sup>35</sup>

A diferencia de la gran mayoría de las experiencias europeas, en las cuales el Ejecutivo generalmente controla la ejecución del Presupuesto Participativo, la mayoría de las experiencias latinoamericanas tienen instancias de control social, tanto para la implantación del Presupuesto Participativo como para la ejecución de las obras. Este control puede ser ejercido, según las ciudades, a través de las siguientes instancias:

a) El Consejo del Presupuesto Participativo, a través de sus delegados, como en

## IV. Dimensión Participativa

Córdoba (Argentina), Caxias do Sul e Icapuí (Brasil)

b) Una comisión específica o un Grupo de Trabajo del COP, como en Campinas o Porto Alegre<sup>37</sup>

c) Las organizaciones de moradores del barrio y las organizaciones ciudadanas como en Caxias do Sul<sup>38</sup>

d) Las comisiones específicas de organizaciones sociales, tales como Comisiones de Obras, a partir de los Consejos Vecinales (Montevideo)<sup>39</sup> o de las Juntas Parroquiales (Cuenca).<sup>40</sup>

e) En algunos casos, como en Bobigny (Francia) existe un organismo específico que controla la actuación de las autoridades públicas.

Una vez aprobado el presupuesto, el control social ciudadano es un elemento central para mantener la calidad del proceso, garantizar la transparencia y evitar la corrupción, hasta la inauguración de las obras o de los servicios. [Ver recuadro 17]

## ¿Cuál es el rol de las ONGs, las universidades y los profesionales en el Presupuesto Participativo?<sup>41</sup>

46

Las organizaciones de profesionales, en particular de las ONGs, actúan en forma muy diferente de una experiencia a otra. Abogacía (advocacy), asesoría, capacitación, investigación o trabajo de promoción, pueden ser algunas de sus líneas de trabajo. En la mayoría de los casos, salvo en Buenos Aires, por ejemplo, las ONGs están totalmente alejadas del poder de decisión (Consejo del Presupuesto Participativo). Sin embargo, los miembros de estas organizaciones pueden ser electos como delegados o concejales, a título de ciudadanos.

En municipios donde todavía el gobierno no implantó el proceso de Presupuesto Participativo estos actores pueden dar una contribución muy importante para la creación, desde la sociedad civil, de foros que promuevan la discusión del presupuesto municipal y que organicen un movimiento de presión sobre los gobiernos para la implantación del PP.

## ¿Existe participación del voluntariado en el Presupuesto Participativo? ¿Cuál es su rol?

Los procesos de Presupuesto Participativo se dan siempre gracias a una enorme dosis de trabajo voluntario no remunerado, de la sociedad civil y de varias instancias

35 Para más información ver pregunta N°34 de las Fichas de Experiencias de Ciudades Ilustrativas.

36 Ver Colección de recursos sobre PP Experiencias de Ciudades

Ilustrativas

37 Ibid.

38 Ibid.

39 Ibid.

40 Ibid.

41 Para más información ver pregunta N°36 de las Fichas de Experiencias de Ciudades Ilustrativas.

47 del gobierno local. El voluntariado se expresa en cada etapa de los ciclos del PP, tanto en la parte de elaboración como en la etapa de ejecución presupuestaria. Para reforzar la participación y el voluntariado algunas ciudades han incluido esta dimensión como criterio para la priorización de obras<sup>42</sup>.

Por otra parte, el análisis de las experiencias indica que el Presupuesto Participativo canaliza el capital social, estimula el voluntariado y reactiva los tradicionales trabajos comunitarios, por ejemplo, las mingas o minkas en la Región Andina. En Cuenca,<sup>43</sup> el valor aportado por la comunidad en mano de obra, material y equipos duplica el valor de las obras financiadas a través del Presupuesto Participativo.

### ¿Cuál es el rol del gobierno local a lo largo del proceso?

Su rol es decisivo en cada etapa del proceso, tanto durante la definición de las prioridades presupuestarias como en la ejecución de las decisiones. El gobierno local facilita el proceso, mientras que el Alcalde lo legitima políticamente.

### Participación Gubernamental

Otra función importante del gobierno local es la apropiación por parte del aparato administrativo de las decisiones tomadas en los espacios de participación.

48

El gobierno local es también un actor proactivo con la responsabilidad de crear mecanismos que aseguren una visión de conjunto de los problemas y demandas de la ciudad. Por lo tanto debe presentar sus proyectos y someterlos a discusión durante el proceso del Presupuesto Participativo. Hay que recordar que el gobierno tiene una legitimidad que le viene dada por su triunfo en las elecciones. El proceso de Presupuesto Participativo, en este sentido, debe ser una síntesis de dos legitimidades: una que nace en la participación de los ciudadanos y otra que resulta de los compromisos establecidos en el Programa del Gobierno.

### ¿Cuáles son las lógicas subyacentes en los gobiernos locales con relación al PP?

En Europa, como en América Latina, los Presupuestos Participativos pueden tener

diferentes tipos de objetivos (aunque no sean exclusivos). El primero es administrativo: El Presupuesto Participativo es concebido como una forma de mejorar la eficiencia de la administración pública. El segundo es social: El Presupuesto Participativo debe tener un resultado social, como el de ayudar a "invertir las prioridades" (Brasil) o "generar los lazos sociales (lien social)" (Francia). El tercero es estrictamente político: la idea de "democratizar la democracia"<sup>44</sup>. Estos dos últimos objetivos, el social y el político, son dominantes en las experiencias latinoamericanas.

49

### ¿Cuál es el área o departamento del municipio responsable del proceso?

El 'anclaje' institucional del Presupuesto Participativo dentro del aparato administrativo varía de una ciudad a otra y refleja las lógicas expresadas en la pregunta anterior.

Típicamente, el PP 'se ancla' en una de las siguientes dependencias:

- **Dirección de Finanzas o Secretariado de Planificación**, en una perspectiva de mejoramiento de la eficacia de la gestión pública.
- **Secretariado Municipal de Gestión Participativa o Secretaría de Acción Social**, en una perspectiva social de inversión de prioridades.
- **Secretariado de Cultura**, para generar una nueva cultura política y reforzar la dimensión cultural del Presupuesto Participativo.
- **Gabinete del Alcalde**, en una perspectiva claramente política.

50

### ¿El Presupuesto Participativo depende de una sola instancia del aparato administrativo?

No. En varias ciudades el presupuesto participativo está formalmente 'anclado' en más de una dirección municipal, ilustrando la multiplicidad de objetivos del Municipio (sociales, políticos, etc.), así como también el carácter multidimensional del PP. En Belo Horizonte por ejemplo, existen tres gerencias del presupuesto participativo: una vinculada a la Secretaría de la Planificación, otra a la Secretaría Municipal de Vivienda (responsable del PP Vivienda) y otra a la Secretaría Municipal de la Coordinación de Políticas Urbanas. En Villa El Salvador (Perú), el PP también involucra directamente a varias direcciones: Desarrollo Humano, Desarrollo Urbano y las Administraciones de Desarrollo Municipal presentes en cada una de las ocho regiones<sup>45</sup>. Además, para efectivizar el proceso suelen existir estructuras de

42 Ver Colección de recursos sobre PP. Criterios de asignación de recursos. Ilo y Estudio de caso.  
43 Ver Colección de recursos sobre PP. Estudio de caso

44 Sintomer, Yves. Estudio de caso Rheinstetten, URBAL/POA, 2003

- 51 coordinación interna y transversales dentro del municipio (Reuniones de Interface, Comisiones Inter-áreas, Grupos de trabajo intersectoriales, etc.)

### ¿Cuál es el rol del Poder Legislativo en el PP?

El Poder Legislativo, a través del Concejo Municipal electo, mantiene su rol tradicional de aprobación en última instancia del presupuesto municipal. La actitud de los concejales varía desde la oposición al proceso y su no participación, hasta la participación activa, en particular en las mesas temáticas de su especialidad (transporte, saneamiento, deporte, vivienda, etc.). Son excepcionales los casos (pero muy positivos) en los cuales los concejales o presidentes de Concejos Municipales forman parte del Consejo del Presupuesto Participativo. En estos casos, suelen tener derecho a voz, pero no a voto.

En algunos países el Alcalde no es electo directamente por la población sino por los concejales municipales. En este contexto, el Alcalde es al mismo tiempo el representante del Ejecutivo y del Legislativo. Esta situación tiende a reducir las tensiones entre los dos poderes en el momento de la implantación de un Presupuesto Participativo.

- 52 Es necesario intentar establecer un fuerte diálogo con los miembros del Poder Legislativo (concejales, vereadores, regidores) e invitarlos a participar en el proceso. Es importante dejar claro que el Presupuesto Participativo no ha llegado para sustituir sus funciones legislativas, sino más bien para mejorar el proceso democrático a través del involucramiento de los ciudadanos.

### ¿Cómo convoca el municipio a la población para que participe en el Presupuesto Participativo?<sup>46</sup>

La convocatoria se hace a través de una gama amplia de medios de información tales como los periódicos locales, cuñas radiales, cartas a las familias, afiches y pancartas en las calles, folletos de presentación o cartillas explicativas. [Ver recuadro 18] Estos medios no se limitan a los reglamentos sino que informan concretamente en dónde, en qué fecha y a qué hora será la próxima plenaria temática o del barrio.

Algunas ciudades han empezado a usar el internet y sus sitios web como medio de convocatoria y como medio interactivo de participación. No deben olvidarse, sin embargo, los medios más populares para llegar a las poblaciones pobres

que no suelen disponer de teléfonos, menos aún de computadoras y, en varios casos, ni siquiera de energía eléctrica.

En el caso de las grandes ciudades y a pesar de las dificultades, es particularmente importante divulgar a través de los periódicos de mayor circulación, de las radios y de los canales privados de televisión. Es recomendable que los gobiernos utilicen parte de sus recursos de publicidad y comunicación para invitar a la población a participar.

53

### ¿Cómo fomenta el municipio la participación y la movilización de la población?

Por lo general, diseñando campañas anuales promovidas desde la dirección responsable del Presupuesto Participativo, pero que a su vez moviliza a otras direcciones del aparato administrativo y, cuando

54

45 Ver Documento base y ver Colección de recursos sobre PP, Estudios de caso

46 Para más información ver pregunta N°39 de las Fichas de Experiencias de Ciudades Ilustrativas.

Recuadro 18:

### Formas de convocatoria a la población para el PP en 103 municipios brasileños (1997 – 2000)

FORMA DE CONVOCATORIA	No. DE CITACIONES	INCIDENCIA %
Prensa local	77	75.0
Radio	76	74.0
Vehículo con altavoz	76	74.0
Correspondencia	69	67.0
Carteles, cintas	60	58.0
Panfletos, folders, invitaciones	29	28.0
Outdoors(¿??)	23	22.0
Televisión	17	17.0
Instituciones públicas y culturales (escuelas, iglesias y teatros)	10	10.0
Otros	20	19.0
Sin respuesta	03	03.0
Total	103	

Fuente: FNPP, Pesquisa "Experiências de Orçamento participativo no Brasil", 2002, op cit p.82

es posible, a los medios de comunicación masiva de la ciudad, tales como la prensa, la radio y la televisión. Las experiencias de Villa El Salvador y Barra Mansa ilustran este trabajo de movilización. [Ver recuadro 19]

## 55 ¿Cómo se relaciona el PP con otros instrumentos y mecanismos de participación ciudadana?<sup>47</sup>

Se relacionan de manera muy estrecha y se retroalimentan en forma continua. El Presupuesto Participativo es uno, pero de ninguna manera el único, de los mecanismos de construcción de democracia participativa y de diálogo entre gobierno local y

sociedad. Si bien siempre existen otros instrumentos, como los consejos sectoriales en Brasil (Conselhos), las mesas de concertación, las Agendas 21 locales y los planos estratégicos participativos, en cada ciudad la situación es diferente. Varios ejemplos de ciudades brasileñas y europeas ilustran la complejidad y la diversidad del dispositivo de participación en el cual se puede inscribir un Presupuesto Participativo. [Ver recuadro 20]

## 56 ¿Cuáles son las principales dificultades que encuentran las administraciones municipales en la implantación de su Presupuesto Participativo?

Una primera dificultad se refiere a la incapacidad del aparato administrativo para implantar el proceso. En la mayoría de los casos, las administraciones no están adaptadas a las nuevas exigencias impuestas: otro tipo de diálogo con la ciudadanía, trabajo fuera de los horarios convencionales, trabajo en los barrios, etc.

Un segundo problema importante se refiere a los sistemas de información de la ciudadanía y a la baja calidad de la información que se presenta a los participantes. Otras dificultades están sucediendo con frecuencia, y no solamente en Brasil.<sup>48</sup> Éstas se refieren a la acumulación de obras aprobadas y no realizadas, a los recursos insuficientes frente a las demandas, a los déficits fiscales municipales, a la falta de participación popular, a disputas y tensiones entre partidos políticos, al sistema político clientelar y a dificultades con el poder legislativo y el Concejo Municipal.

Sin la introducción de nuevos modelos de gestión pública (funcionamiento con programas y objetivos, evaluación y responsabilización de las diferentes áreas municipales, transparencia, nuevos métodos presupuestarios y de contabilidad, capacidad de acción transversal de las diferentes administraciones, etc.), la eficiencia del proceso participativo se verá reducida.

Elevar los ingresos municipales y los gastos de inversión a través de la recaudación de los impuestos, una buena política fiscal, la eliminación de la corrupción y la optimización (y a veces reducción) de los gastos de funcionamiento, son medidas importantes, pues permiten que el proceso de Presupuesto Participativo tenga un impacto significativo sobre la calidad de vida de la población, en particular de la más necesitada.

47 Para más información ver pregunta N°44 de las Fichas de Experiencias de Ciudades Ilustrativas.

48 Ver Experiencias de OP no Brasil, op cit p.106

## Participación del Sector Privado

57 y alcantarillado (SAAE) tiene un delegado en el Foro Municipal del Presupuesto Participativo en Icapuí. [Ver Recuadro 15] Santo André, situado en el corazón industrial de la Región Metropolitana de São Paulo, invitó a los actores económicos del polo petroquímico y metalúrgico a participar en la planificación estratégica y a largo plazo, llamada "Ciudad del Futuro". Hoy en día, estos actores organizados en una comisión tienen voz y voto en el Comité del Presupuesto Participativo de la ciudad.

### ¿Cómo se integran los sectores informales o de economía solidaria?

En América Latina la participación del sector informal, de los pequeños productores, de micro empresarios, de productores individuales, de vendedores ambulantes, de asociaciones de jóvenes productores, de recolectores y recicladores de basura, y de agricultores urbanos es mucho más expresiva que la del sector formal. Estos productores de riqueza para la ciudad pueden obtener beneficios con el PP para mejorar su situación. Esta es una de las virtudes del PP de poder beneficiar al sector informal, así sea en forma limitada, puesto que mucho queda por hacerse en este sentido.

58 Los beneficios para el sector informal y de economía solidaria son de dos tipos: primero, los proyectos seleccionados dentro del Presupuesto Participativo les puede beneficiar directamente (capacitación, capital inicial para capital rotativo, provisión de equipamientos, acceso a mercados públicos, por ejemplo); segundo, las obras aprobadas por el Presupuesto Participativo pueden ser administradas por comunidades y ejecutadas por el sector informal, generando empleo remunerado.

### Recuadro 19:

## Dos experiencias de movilización: Villa El Salvador (Perú) y Barra Mansa (Brasil)

En Villa El Salvador, la Consulta Ciudadana fue un referéndum municipal sobre las prioridades del Plan de Desarrollo que anticipó en 1999 el lanzamiento del PP. El esfuerzo para informar a cada ciudadano y ciudadana fue descomunal: miles de folletos fueron impresos y distribuidos en las casas; los jóvenes se movilizaron, motivados por varias ONGs; videos, cuñas radiales y obras de teatro fueron creadas y difundidas para sensibilizar a la población. El resultado positivo estuvo a la altura del esfuerzo porque más de la mitad de la población votó sus prioridades.

En Barra Mansa (200.000 habitantes) para motivar a los niños, niñas y jóvenes a participar el municipio distribuyó camisetas, gorras, reglas y folletos ilustrados. Al usar estas prendas y objetos, el proceso ganó visibilidad en las escuelas y en la ciudad. La Secretaría Municipal de Educación movilizó a las maestras y maestros para explicar las etapas del proceso y comentar la cartilla. Paralelamente, una ONG, ENCOMEN, con experiencia en el trabajo con jóvenes y vinculada al municipio, desarrolló una actividad importante en los barrios. A su vez, los niños y las niñas sensibilizaron a sus familiares. Desde el primer año, no solamente que fueron casi 7.000 niños y niñas los que participaron, sino que también se movilizaron 400 adultos para ayudar en el proceso, a pesar de que no habían tenido experiencia de participación comunitaria.

Fuente: Memoria del Seminario Internacional "Presupuestos Participativos en el contexto boliviano". Cuaderno No. 130, PGU-ALC, Quito, 2003,110p.

### ¿Cómo se integra el sector privado formal al PP?

Hasta la fecha, la participación del sector privado formal ha sido limitada. Sin embargo, en varias ciudades el sector privado o las empresas de gestión de servicios tienen voz y a veces voto en los espacios de decisión sobre el presupuesto. Así, el sector empresarial de servicios, industrial y de comercio integra el Congreso de la Ciudad de Belém con tres de los 50 representantes. La empresa de agua

Recuadro 20:

## Relaciones entre Presupuesto Participativo y mecanismos de participación en Porto Alegre, Santo André y Córdoba.

### Porto Alegre, Brasil.

Además del Presupuesto Participativo existe un número significativo de mecanismos de Democracia Participativa en el municipio, a saber, los Consejos Sectoriales actualmente en un total de 22, que tienen por objetivo definir las políticas y directrices en las respectivas áreas, 8 Foros Regionales de Planeamiento que buscan atender la estrategia de gestión del Plan Director de Desarrollo Urbano y Ambiental, Conferencias Sectoriales y el Congreso de la Ciudad que este año tendrá su cuarta edición. (Estudio de Caso. Porto Alegre)

### Santo André, Brasil.

El Presupuesto Participativo y el Proyecto Ciudad Futuro son los canales principales. Se convirtieron en una referencia nacional e internacional, pero es importante registrar que estos no son los únicos canales adoptados por esta administración. En la ciudad existen también 17 Consejos Temáticos y dos Foros, un Grupo de Teatro del Oprimido (que busca trabajar la participación ciudadana a través de un lenguaje lúdico: el teatro), la Red de Ciudadanía de Inclusión Digital, los Consejos Gestores de Equipos, el Gerenciamiento Participativo en áreas de reservas acuíferas, las Audiencias Públicas y la Audiencia de Quejas (ombudsman: mediador y asesor jurídico)". (Estudio de Caso. Santo André)

### Córdoba, España.

La participación ciudadana en el Gobierno Municipal de Córdoba se articula a través de los siguientes órganos ciudadanos, según se recoge en el Reglamento de Participación Ciudadana de 1986: a) Consejos de Distrito (14); b) Consejo del Movimiento Ciudadano; c) Representantes en las empresas, fundaciones y patronatos municipales, y d) Otros que establezca el Ayuntamiento como cauces de representación, para organizaciones de ámbito sectorial, como sindicatos y otros.

El Consejo del Movimiento Ciudadano, además, de forma relativamente única, se instituye como órgano de coordinación y orientación del movimiento ciudadano, así como de participación en el Ayuntamiento en asuntos relativos a la globalidad de la ciudad. En este caso participa de la Mesa de Apoyo y Seguimiento de los presupuestos participativos. En cada uno de los Consejos de Administración de las empresas municipales y en los órganos directivos de las fundaciones y patronatos municipales hay un representante de los vecinos designado por el Consejo del Movimiento Ciudadano. (Estudio de caso. Córdoba).

Fuente: Documento Base (op cit.) y ver Colección de recursos sobre PP, estudios de caso para más detalles

# V.

## CAPÍTULO

# Dimensión Normativa y Jurídico Legal



## 59 ¿Cómo y cuándo formalizar y legalizar los PP?

En la mayoría de las ciudades brasileñas el Presupuesto Participativo no está institucionalizado y tampoco legalizado. Depende de la voluntad política del gobierno local, de la movilización y de la voluntad de la población. El Reglamento Interno elaborado por ambas partes define las principales reglas del juego. La razón manifestada para no institucionalizar el PP es la de preservar la dinámica del proceso y evitar tanto la burocratización como la cooptación política. Las discusiones anuales para modificar el Reglamento Interno y ajustarlo a la realidad local permiten autorregular el proceso y conservar su dinámica creativa. Por otra parte, existe un riesgo mayor al ligar estrechamente la permanencia del Presupuesto Participativo a los resultados electorales de un partido político.

En la mayoría de las ciudades no brasileñas, el Presupuesto Participativo está reglamentado e institucionalizado por ordenanzas o decretos municipales aprobados por el Concejo Municipal y/o elaborados por el Alcalde. Para evitar tomar decisiones 'desde arriba', algunas ciudades legalizan el proceso después de uno o dos años de funcionamiento y legalizan los elementos que consideran "neurálgicos" para consolidar el proceso sin restarle dinámica.

## ¿Qué aspectos del Presupuesto Participativo deben inscribirse en un marco jurídico legal?

60 La respuesta tiene que ser modulada en función de las condiciones legales y de los marcos jurídicos vigentes. Sin embargo, al menos los siguientes elementos pueden ser legalizados con el fin de inscribir los Presupuestos Participativos en la continuidad, preservando la flexibilidad y evolución del proceso.

- Ordenanza Municipal, que reconoce el proceso participativo como forma de gestión municipal
- Inscripción del Presupuesto Participativo en la Ley Municipal de Finanzas o en la Ley Orgánica del Municipio (cuando existen)
- Parcela presupuestaria propia, votada y aprobada
- Dotación de recursos para el equipo municipal del Presupuesto Participativo, destinados a asegurar un buen funcionamiento de la máquina administrativa
- Voto y aprobación por parte del Concejo Municipal de la matriz presupuestaria preparada durante el proceso. Publicación del resultado y de los valores en la "gaceta oficial" u otro órgano formal.

- Ordenanza Municipal relativa a la composición y a las prerrogativas de la "Comisión de Fiscalización de obras y de seguimiento del Presupuesto Participativo". Esta ordenanza puede tener modificaciones y adendums cuando se considere necesario.

## ¿Es necesario que el Presupuesto Participativo se vincule a un Plan de Desarrollo (de largo plazo, estratégico o de Ordenamiento Territorial)?

No es absolutamente necesario, y varios Presupuestos Participativos no lo están, sobre todo por no existir estos planes a nivel municipal. Sin embargo, es altamente recomendable vincularlos. Así se evita la toma de decisiones de corto plazo que pudieran ser perjudiciales a largo plazo para la ciudad.

61

## ¿Cómo vincular el Presupuesto Participativo a los instrumentos de urbanismo y de planificación?

Diversas ciudades han optado por articular el Presupuesto Participativo a procesos de planeación del desarrollo de la ciudad, innovando caminos de complementariedad y de fortalecimiento del propio PP. Dos situaciones típicas suelen ocurrir:

62

Una primera situación se refiere a las ciudades que disponen de Planes de Desarrollo y en las cuales el Presupuesto Participativo es posterior a la aprobación de dichos planes. En este caso, el PP "se enmarca dentro del plan de Desarrollo Sostenible, el Plan Director y el Plan de Ordenamiento Territorial". En varias ciudades el PP se vuelve un instrumento de implantación selectiva del Plan. Para facilitar el vínculo, el municipio debe hacer un esfuerzo de capacitación a los participantes del PP sobre los contenidos de estos planes. En el momento del examen técnico de las demandas de las comunidades, los técnicos del municipio examinan la compatibilidad de las demandas con los planes existentes.

La segunda situación se refiere a las ciudades en las que no existen Planes Estratégicos o de Desarrollo Urbano, o en las cuales éstos son obsoletos y/o no aplicados. En este caso los Presupuestos Participativos son un primer paso hacia una planificación participativa de la ciudad. A la hora de elaborarse estos planes de largo plazo integrarán las demandas y las preocupaciones de la población. Esta situación ha sido muy común en Brasil.

## ¿Quiénes hacen el vínculo entre los Planes de largo plazo y el Presupuesto Participativo?

Quienes hacen este vínculo son, antes que nada, los ciudadanos/as participantes en ambos procesos. La bisagra entre el largo y el corto plazo son los delegados, concejales y representantes que actúan en los dos ámbitos. En Porto Alegre, por ejemplo, los consejeros del COP son al mismo tiempo representantes (aunque no los únicos) del Consejo del Plan Director Urbano. Opinan, por una parte, sobre el futuro de la ciudad, a partir de las demandas inmediatas, pero al mismo tiempo estos mismos representantes / delegados conducen las discusiones del Plan Director dentro del Presupuesto Participativo.

63

Si bien el rol de la ciudadanía es central, el papel ordenador y articulador del gobierno local debe ser valorado. Corresponde al poder público crear un sistema de participación integrado que articule diversos canales y espacios de disensión, y en particular, los planes de largo plazo y el Presupuesto Participativo.

### ¿Existen mecanismos o sistemas de evaluación de los Presupuestos Participativos?

Son muy reducidos y si bien hay esfuerzos incipientes, existe un déficit de evaluación frente a la multiplicación de experiencias en varias regiones. La evaluación de 103 experiencias brasileñas y la documentación de 25 experiencias internacionales a partir de un modelo común en el contexto de la Red Urbal 9, o la investigación sobre Participación y PP en Europa, son tres iniciativas que utilizan un cuerpo común de variables y criterios.

64

## VI. CAPÍTULO

# Dimensión Territorial

## 65 ¿Cómo se vincula el Presupuesto Participativo a la descentralización municipal?

Los procesos de Presupuesto Participativo están estrechamente vinculados a los procesos de desconcentración de los servicios municipales y de descentralización del poder dentro del municipio. En ciertas ciudades, el proceso de descentralización intra-municipal antecede al Presupuesto Participativo, el cual se construye sobre sus divisiones territoriales (administraciones regionales, sub-alcaldías, distritos, etc.). A la inversa, en otras ciudades, es el Presupuesto Participativo el que anticipa el proceso de descentralización intra-municipal.

## 66 ¿Existe un número óptimo de regiones y/o subregiones que garantice el buen funcionamiento del Presupuesto Participativo?

No. Depende en cada caso de la voluntad del municipio de aproximarse a sus barrios y comunidades y, al mismo tiempo, de su capacidad de movilización e intervención. Depende también de la voluntad ciudadana de subdividir las regiones para que el Presupuesto Participativo sea más próximo a sus intereses. Este número puede cambiar y ajustarse a través del tiempo y en función de los contextos locales, tales como: contexto histórico barrial, crecimiento urbano y localización de barrios sin servicios. Por lo general las regiones del Presupuesto Participativo tienden a ser menores que las regiones administrativas y tienden a aproximar más al ciudadano al poder público. A título de ejemplo, en Belém (1,3 millones de habitantes) las 8 administraciones regionales fueron subdivididas en 28 micro-regiones; en Buenos Aires, Capital Federal (3 millones de habitantes) los 16 Centros de Gestión Participativa Ciudadana fueron subdivididos en 51 áreas barriales y Belo Horizonte pasó de 9 subregiones administrativas a 41 subregiones del Presupuesto Participativo. Vale indicar que la participación de los ciudadanos tiende a ser mayor en las pequeñas regiones y/o sub-regiones.

Varios municipios buscan hacer coincidir la división territorial del Presupuesto Participativo (y por lo tanto el número de zonas) con las de otras políticas sectoriales del municipio como salud, educación o gestión de servicios. Esta búsqueda representa un avance importante, en particular para aquellos municipios que todavía no han pasado por un proceso de descentralización intra-municipal.

## ¿Existen Presupuestos Participativos en zonas rurales?

Sí, y son extremadamente importantes para la inclusión de territorios y de asentamientos humanos (aldeas, parroquias, villas o veredas) donde suele vivir la población más empobrecida del municipio. A pesar de representar una proporción baja (en porcentaje, aunque no siempre económicamente) de la población total, varios municipios están asignando recursos proporcionalmente muy superiores a su población. En varios municipios el Presupuesto Participativo ha sido un instrumento de inclusión y de desarrollo del espacio rural municipal. Algunos municipios han limitado su Presupuesto Participativo a la zona rural del municipio, en una perspectiva similar.

67

## ¿La metodología del Presupuesto Participativo es similar en zonas urbanas y rurales?

Las metodologías comúnmente utilizadas en zonas urbanas tienen que ser adecuadas al ámbito rural, para tener en cuenta las distancias, el aislamiento de las comunidades y sus demandas, que por lo regular son diferentes a las de las áreas urbanas. El principal ajuste se refiere a plenarios para grupos menores, a la necesidad de tener sistemas de transporte para los participantes y a la toma en consideración de una cultura de ayuda mutua para la realización de las obras. Otra opción escogida por municipios rurales es la de iniciar el Presupuesto Participativo a partir de una planificación del desarrollo del espacio rural, a fin de poder definir las grandes prioridades y solamente después introducir el Presupuesto Participativo.

68



# VII

## CAPÍTULO

### Preguntas Finales



## 69 ¿El Presupuesto Participativo es una propuesta surgida de ciertos partidos políticos? ¿De alguna tendencia en particular?

Históricamente los Presupuestos Participativos han sido promovidos por partidos de izquierda o de centro izquierda. En varias ciudades han sido el fruto de movimientos desde la sociedad civil, los cuales consiguieron, al mismo tiempo, elegir alcaldes afines a sus demandas. En Brasil fue la marca del Partido de los Trabajadores, pues veía al Presupuesto Participativo como un instrumento de justicia social (redistribuir el recurso público hacia quien no lo recibía), de justicia fiscal y sobre todo de justicia política (dar voz a aquellos que nunca la habían tenido). Estos partidos tienen en común el hecho de reforzar la democracia participativa, dentro del marco de la legalidad. Sin embargo, de una técnica partidaria el Presupuesto Participativo se ha transformado en un proceso político administrativo. En los últimos años el Presupuesto Participativo ha sido implantado por frentes de partidos o por partidos diferentes de los que lo iniciaron. En estos casos los PPs sufren diferencias, a veces significativas. En Alemania, por ejemplo, todas las fundaciones ligadas a los partidos políticos han hecho un acuerdo para promover la metodología del Presupuesto Participativo.

## ¿Existe el riesgo de considerar al Presupuesto Participativo como la 'panacea'? Es decir, ¿como un remedio para curar todas las enfermedades?

70 ¡Sí! Es un riesgo serio tanto para el municipio (que puede llegar a prometer demasiado) como para la ciudadanía (que puede llegar a esperar demasiado). Además, los Presupuestos Participativos se limitan a decidir sobre una parcela limitada de la muy limitada parcela de los recursos públicos que representan los presupuestos municipales. Por lo tanto, el diálogo inicial entre el gobierno local y la ciudadanía, para definir el alcance y las reglas del juego, es importante.

## ¿El Presupuesto Participativo reduce la corrupción?

Sí. En particular cuando existen modalidades de control de la ejecución del presupuesto y de las obras por parte de la ciudadanía. La presencia de las comisiones del Consejo del Presupuesto Participativo en el momento de la apertura de las ofertas para las licitaciones reduce mucho la posibilidad de sobornos de empresas y/o funcionarios.

71

La rendición de cuentas por parte del municipio y la publicación de la contabilidad evitan un uso no transparente de los recursos. Evitan también, durante la fase de construcción de la matriz presupuestaria, el clientelismo y la distribución de favores que algunos concejales municipales suelen practicar. En este ámbito, puede incluso ser útil en el contexto europeo.

El Presupuesto Participativo refuerza la transparencia al compartir informaciones presupuestarias y al requerir la rendición de cuentas hacia la ciudadanía por parte de los responsables del gobierno o de los delegados del PP. Estos mecanismos generan confianza y mejoran la calidad de la gobernabilidad en la ciudad.

## ¿Cómo garantizar la sostenibilidad de un proceso de Presupuesto Participativo?

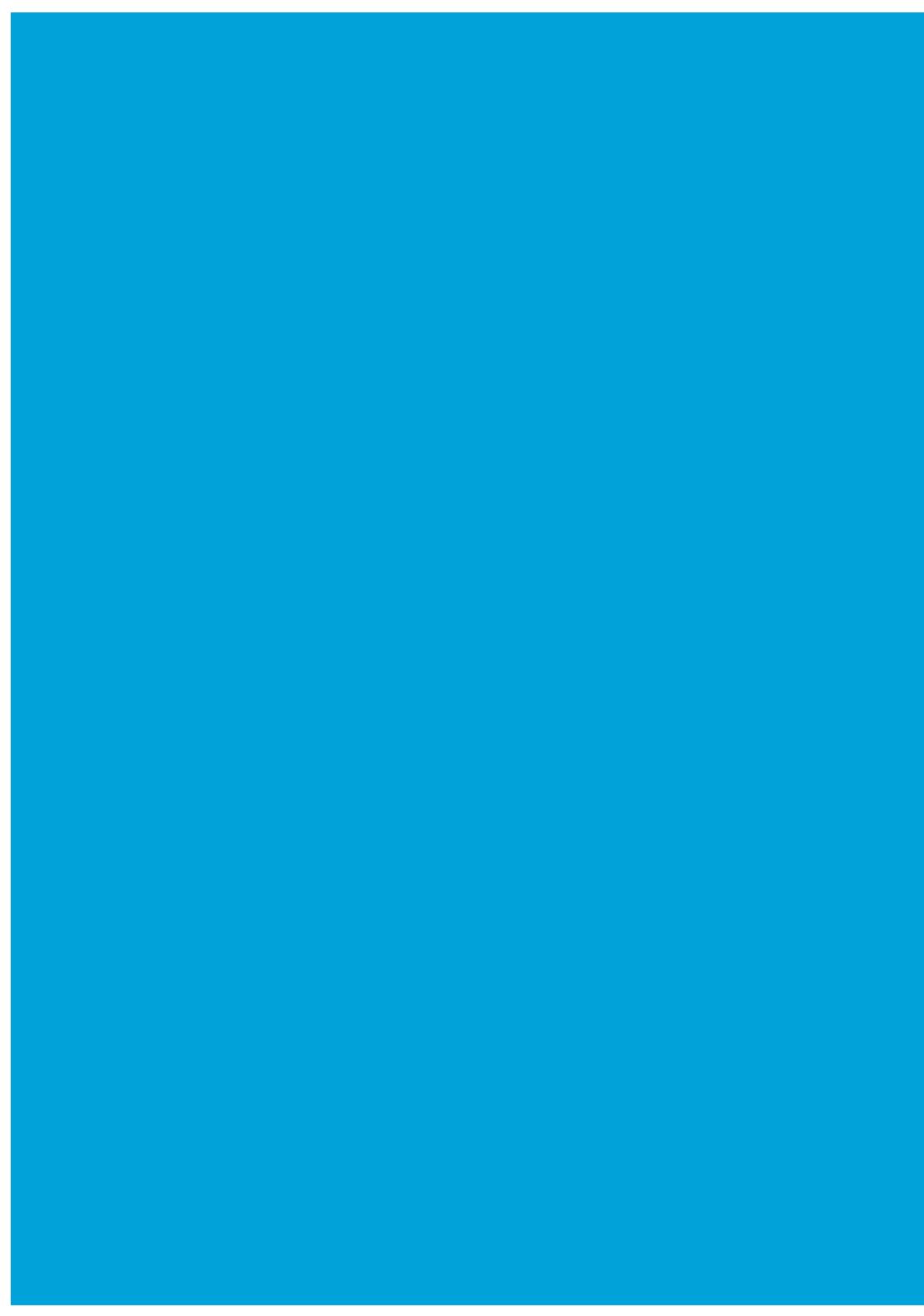
El estudio del Foro Brasileño de Participación Popular indica que en el período 1997-2000, de los 103 casos estudiados, más del 20% fueron interrumpidos. Tal situación obliga a pensar en las condiciones de irreversibilidad de los procesos, es decir, en mecanismos para que se consoliden y se fortalezcan en el tiempo, más allá del voluntarismo político de tal o cual alcalde o del protagonismo de tal o cual movimiento ciudadano.

72

Parecería que la irreversibilidad de los Presupuestos Participativos camina a la par del empoderamiento de la población y su comprensión del interés del proceso y de los beneficios que aporta. Llegar a este empoderamiento supone una clara priorización de la concienciación y educación ciudadanas y populares. Tal trabajo, a la luz de las enseñanzas de Paulo Freire, merecería un cambio de escala de la perspectiva educadora de los Presupuestos Participativos.

Otra condición de irreversibilidad está relacionada con una legalización suficientemente limitada para no eliminar la flexibilidad, la evolutividad del proceso y permitir su autorregulación. Al mismo tiempo, esta legalización limitada debe inscribirse en el Presupuesto Participativo dentro de un marco legal y normativo que permita su institucionalización, más allá de un gobierno de turno. Se trata probablemente del desafío mayor.

Por último, el Presupuesto Participativo será sostenible si los diversos actores pueden ver que representa una oportunidad para sus valores y sus intereses: los políticos pueden mejorar su legitimidad, los técnicos y los funcionarios pueden mejorar la eficiencia de su trabajo y su significación social, las organizaciones internacionales pueden ver que los recursos que distribuyen están mejor utilizados y los ciudadanos pueden contribuir a la toma de decisiones y a la gestión local.



29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55



La Campaña Global para una Mejor Gobernanza Urbana promueve una mayor aceptación y utilización de los principios de la gobernanza urbana. La Campaña ha logrado iniciar actividades concretas enfocadas a fomentar cambios políticos y fortalecer las capacidades de organizaciones en más de 30 países.

Para transformar los principios de la gobernanza urbana en medidas prácticas, la Campaña ha desarrollado una serie de herramientas, que incluyen una Colección de Recursos sobre Presupuesto Participativo.

Por su parte, el Programa de Gestión Urbana (PGU) constituye un esfuerzo significativo de apoyo externo, para fortalecer la contribución que hacen las ciudades y los pueblos de los países en vías de desarrollo al crecimiento económico, el desarrollo social y la reducción de la pobreza. A lo largo de los últimos 18 años, el PGU se ha constituido en una plataforma para que sus socios puedan llevar adelante actividades relacionadas con los temas urbanos emergentes.

El presente Manual intenta responder en forma directa y práctica a los cómo, porqué, cuándo y dónde implantar un Presupuesto Participativo en las mejores condiciones.



UN-HABITAT

UN-HABITAT, P.O. Box 30030, 00100 Nairobi, Kenya

E-mail: [governance@unhabitat.org](mailto:governance@unhabitat.org)

<http://www.unhabitat.org/governance>

PGU-ALC, García Moreno 751 entre Sucre y Bolívar,

P.O. 17-01-2505, Quito - Ecuador

<http://www.pgualc.org>