



## **CURSO DE CAPACITACIÓN**

# **SISTEMA INTERMUNICIPAL DE CAPACITACIÓN EN PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN LOCAL PARTICIPATIVA**

**Red 9 URB-AL – Financiación Local y Presupuesto Participativo**

**TEMA DE BELO HORIZONTE: SISTEMA DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA E INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN DE IMPACTOS**

**CIUDAD SOCIA RECEPTORA: SAN SALVADOR – EL SALVADOR**

ALCALDE DE BELO HORIZONTE

Marcio Araujo de Lacerda

SECRETARIO MUNICIPAL DE PLANIFICACIÓN, PRESUPUESTO E  
INFORMACIÓN

Helvécio Miranda Magalhães Júnior

SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE PLANIFICACIÓN

Ana Luíza Nabuco Palhano

REPRESENTANTE DEL CONSEJO ACADÉMICO

Maria de Lourdes Dolabela – CEURB/UFMG

COORDINACIÓN DEL MÓDULO

Claudinéia Ferreira Jacinto – PBH

Verônica Campos Sales - PBH

ASSESORÍA PROYECTO URB-AL

Maria do Carmo Pena – PBH

EQUIPO

Leonardo Silva e Oliveira - PBH

Gilma Carmélia Alves Santos – PBH

Emília Carolina Gonçalves de Oliveira e Souza – PBH

## **PRESENTACIÓN**

El proyecto B de la Red 9 del programa URB-AL “Sistema Intermunicipal de Capacitación en Planificación y Gestión Local Participativa”, coordinado por la Alcaldía Municipal de Porto Alegre, tiene como ciudades socias: Belo Horizonte, Barcelona, Quito, Córdoba, San Salvador, Región de Toscana, Rosario, Cuenca, y como socios externos: el Centro Internacional de Gestión Urbana (CIGU) y la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS).

El proyecto tiene como objetivo principal desarrollar la capacidad estructural de los socios a través de la formación de sus recursos humanos, sean éstos municipales o actores de las entidades, organizaciones y personas que participan de los procesos de presupuesto participativo y/u otros espacios, ámbitos y canales de gestión local participativa (gobernanza solidaria local).

El tema propuesto por el proyecto para desarrollo del módulo local en Belo Horizonte es: “Sistema de Planificación Participativa e Instrumentos de Medición de Impactos”, que será desarrollado a partir de los contenidos: Políticas Públicas, Planificación de la Ciudad, Gestión Compartida y la investigación del impacto de las políticas públicas en la ciudad.

El presente cuadernillo, compuesto de los contenidos a ser ministrados durante la capacitación es tanto una herramienta para los participantes como material para consultas futuras. Los contenidos fueron sacados prioritariamente de las publicaciones y demás informes producidos por la Alcaldía de Belo Horizonte, por instituciones que colaboran con la misma, y por académicos, a lo largo de los últimos quince años.

## SUMARIO

1. PROGRAMA DEL CURSO DE CAPACITACIÓN.....	5
2. LA CIUDAD DE BELO HORIZONTE.....	6
3. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.....	11
4. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN.....	24
5. MODELO DE GESTIÓN.....	36
6. POLÍTICAS PÚBLICAS.....	38
7. CONCEPTOS DE CIUDAD .....	42
8. BIBLIOGRAFÍA.....	47
9. ANEXO.....	49

# 1. PROGRAMA DEL CURSO DE CAPACITACIÓN

## 1º DÍA

### **Tema: Gestión Compartida Y Focalización de Políticas**

- 1 Ciudad de Belo Horizonte
- 2 Presupuesto Participativo
  - Regional
  - Instrumentos de Planificación (IQVU, PGE, Plano Diretor, PROPAM, DRENURBS).
  - Vivienda
  - Digital
- 2 Modelo de gestión
  - Control Social;
  - Participación Popular.

## 2º DÍA

### **Tema: Políticas Públicas, Planificación y Ciudad**

- 1 Conceptos de Política Pública
  - a) Qué es la política
  - b) Políticas públicas y Programas de políticas
  - c) Clasificación de las políticas
- 2 Conceptos de Ciudad
  - a) Análisis técnica y sus principios
  - b) Territorio y sus límites
  - c) Unidades de planificación

## 3º DÍA

### **Tema: Planificación participativa**

- 1 Conceptos de Planificación
  - a) Planificación participativa;
  - b) Planificación participativa urbana;
  - c) ¿Para qué planificar?
  - d) Etapas para un proceso de planificación.
- 2 ¿Qué es? ¿Para qué planificar?
- 3 El territorio y sus límites. Unidades de planificación.
- 4 Planes Directores y Planes Globales.

### **Agradecimientos**

### **Cierre**

## 2. LA CIUDAD DE BELO HORIZONTE

### CONSTRUCCIÓN

#### Los orígenes: una capital pionera

La antigua Aldea Curral Del Rey, formada a partir de un poblado en los alrededores de la próspera Hacienda do Cercado, fue elegido para abrigar la capital que vendría a ser la síntesis de los nuevos tiempos, marcados por la idea de República, modernidad y racionalidad. La Comisión de Construcción de la Nueva Capital fue creada en 1894, comandada por el ingeniero Aarão Reis.

La elección del lugar tuvo en cuenta la protección contra los vientos fríos y húmedos garantizada por las sierras del Curral y de Contagem, con manantiales de agua de buena calidad y suficientes para abastecer su futura población. Planificada para cerca de 400 mil habitantes, la capital fue inspirada en ciudades modernas como Paris y Washington, a partir de una nueva concepción estética urbana, con avenidas anchas, calles simétricas y arborizadas, bulevares, plazas, jardines y un moderno sistema de transportes.



Desde esa misma noción positivista de progreso, la planificación de la capital establecía la separación entre las áreas urbana y suburbana, delimitadas por la Avenida do Contorno. De la primitiva aldea, quedó solamente la Iglesia Matriz de Nossa Senhora da Boa Viagem, centro del antiguo poblado, construida en estilo colonial y reconstruida en 1932, en estilo neo-gótico.

El 17 de diciembre de 1893, Afonso Pena, en la ocasión presidente de Minas Gerais (1892-94), promulgó la ley que designaba Belo Horizonte como

capital del Estado. Primera ciudad planeada del país, inicialmente llamada "Ciudad de Minas", fue inaugurada el día 12 de diciembre de 1897 por el entonces presidente de Minas, Crispim Jaques Bias Fortes (1894/98). El 28 de diciembre de 1897 se creó la Alcaldía Municipal, habiendo sido nombrado su primer alcalde el Dr. Adalberto Dias Ferraz da Luz. La capital pasó a llamarse Belo Horizonte a partir de 1901.

Las décadas que antecedieron a la inauguración da Capital ya habían conocido las primeras actividades industriales en los distritos colindantes, tales como la instalación de la Saint John del Rei Mining Co. en Nova Lima (1834) y de la Cia. Mineira de Fiación y Tejidos, en Marzagão, distrito de Sabará (1879). Las décadas de 20, 30 y 40 representaron uno de los períodos álgidos de la industrialización de la región – a pesar de la crisis del 29 en Nueva York y de la Revolución de 1930 - especialmente por la expansión del sector siderúrgico, lo que favoreció los nuevos empleos y la expansión de mercados y de servicios.

Como consecuencia de la política de modernización de la economía implantada por el presidente Getúlio Vargas, se creó la zona industrial de Belo Horizonte en 1936, en la región del Barro Preto. En 1941 se creó la Ciudad Industrial, en la localidad de Ferrugem, município de Betim, y la Ciudad Industrial de Contagem.

La vida cultural de la primera mitad del siglo XX se resumía a algunas asociaciones deportivas, gremios y cines, y la capital vio nacer la generación de escritores modernistas, tales como Carlos Drummond de Andrade, Cyro dos Anjos, Pedro Nava y otros, que trajeran gran frenesí cultural para la ciudad.

## **EXPANSIÓN**

### **El proceso de formación de la metrópoli**

Los años 40 y 50 fueron marcados por la obra símbolo del modernismo, el conjunto arquitectónico de Pampulha, creado por Oscar Niemeyer, que se volvió referencia y que influenció toda la arquitectura moderna brasileña. Está formado por la Iglesia de São Francisco de Assis, el club de Tênis Clube, la Casa do Baile y el Cassino, hoy Museo de Arte da Pampulha, esos equipamientos circundan la Laguna de Pampulha, construida en la década de 40, cuando el alcalde era Juscelino Kubitschek.

Los jardines del paisajista Burle Marx, la pintura de Cândido Portinari y las esculturas de Ceschiatti, Zamoiski y José Pedrosa completan y valorizan el proyecto concebido para la laguna. La capital recibió los servicios de tranvía y su vida cultural se volvió más activa, con la proliferación de cafés, bares, restaurantes, teatros y prensa local.

Consolidados los sectores industriales y de servicios, Belo Horizonte recibe, a partir de los años 50, un gran aflujo de población rural, cuando la población de la ciudad se duplica, pasando de 350 mil para 700 mil habitantes. En los años 60 Belo Horizonte pasó por un acelerado proceso de crecimiento urbano que avanzó por sus calles, cuando fueron demolidas casas y áreas verdes, y se construyeron altos edificios, en un proceso de pérdida de las características propias de la que había sido una "Ciudad-Jardín".

Atendiendo a la lógica del desarrollo, la verticalización de la ciudad ocurrió sobre todo en la década de los 70, comprometiendo las características originales y su patrimonio arquitectónico. Con un millón de habitantes, Belo Horizonte crecía de modo desordenado y se expandía para los municipios limítrofes, lo que llevó a instituir la Región Metropolitana de Belo Horizonte.

A partir de los años 80, caracterizados por la desaceleración económica, descentralización del poder y por la transición democrática vivida en el país después de los gobiernos militares, se aumenta la movilización y los canales de participación popular. Los movimientos sociales urbanos se organizaban para reivindicar derechos urbanos básicos como mejoras en la infraestructura urbana, en el transporte público, atención médico-sanitaria y acceso a la educación de calidad.

Las elecciones municipales directas tuvieron lugar nuevamente en 1982, además de la campaña por elecciones directas para presidente, que culminaron en intensa movilización popular y la promulgación de la Constitución Federal de 1988. Alcaldes, Diputados y Concejales elegidos al final de la década e inicio de los años 90, muchos de ellos llegados de esos movimientos y luchas sociales, dieron inicio a gestiones marcadas por la ruptura con los modelos de clientelismo y protección patrimonial, fomentando prácticas políticas de participación popular y de inversión de prioridades, con vistas a sanear la deuda social con una expresiva parcela de la población.

A partir del comienzo de la década de 90, Belo Horizonte se vuelve escenario de importantes experiencias en la gestión de políticas públicas municipales, que se traducen en inúmeros programas y proyectos de mejoras urbanas y sociales, con la efectiva participación popular, tales como el Presupuesto Participativo, la Escuela Plural, el Programa Canasta-Escuela Municipal y el Programa de Salud de la Familia.

La promoción de obras de estructura básica para urbanización y saneamiento, políticas de transporte, medio ambiente, cultura, suministro y seguridad alimentaria, entre otras, se han reflejado en indicadores expresivos de mejor calidad de vida urbana, consolidando la metrópoli como una de las mejores ciudades del país para vivir.

## **METRÓPOLI**

### **La ciudad en permanente proceso de reinención**

En su constitución, en 1897, pasó a ser capital del Estado de Minas Gerais en la recién creada República Federativa do Brasil. Nació de una invención política, con un trazado urbano hecho en los moldes de París y Washington, dónde se preveía vivir 250 mil habitantes.

En los años siguientes pasó por una construcción económica, y fue consolidando su formación social.

Hoy, con 1,4 % del PIB nacional y 2,4 millones de habitantes, la ciudad es centro de una región metropolitana de 4,5 millones de habitantes. El principal polo de servicios, conocimiento y tecnología del Estado de Minas Gerais.

Belo Horizonte, así como todas las ciudades brasileñas, vivió un largo período de dictadura militar, lo que influyó drásticamente la vida social, política, cultural y económica de la mayoría de la población. Con la redemocratización del País a finales de la década de 80, y con la victoria de partidos de izquierda en las elecciones municipales de 1992, Belo Horizonte pasa a desarrollar políticas públicas tales como el Presupuesto Participativo, los Programas de Abastecimiento, Asistencia Social amplia y del acceso universal a la Educación y a la Salud, como forma de enfrentar los graves problemas sociales generados a lo largo de su existencia: exclusión y segregación socioespacial, con la proliferación de “villas miseria” (“favelas”), conventillos y parcelamientos irregulares/clandestinos; distribución desigual de equipamientos, servicios e infraestructura; impactos y daños ambientales significativos; conflictos entre sectores formales e informales de la economía; presencia creciente de procesos de violencia urbana, entre otros. Tales políticas, además de otras, son responsables por elevar el IDH – Índice de Desarrollo Humano - para 0,84, un índice considerado alto por la ONU.

Belo Horizonte vive hoy su inserción como ciudad internacional. La globalización económica nos ha traído este desafío: mostrar al mundo una ciudad que busca, con el talento y el esfuerzo de sus ciudadanos, superar sus dificultades y crear grandes expectativas para su futuro.

### **3. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

El Presupuesto Participativo de Belo Horizonte es una de las experiencias brasileñas más duraderas. Son 15 años de trabajo compartido con la población, resultando no sólo en desarrollo urbano y social del municipio, sino en perfeccionamiento de las relaciones entre el poder público y los ciudadanos.

Implantado en 1993, el modelo de PP construido en Belo Horizonte enfatiza la dimensión planificación y participación, expresada en la metodología utilizada para conducir el proceso, basada en la construcción de criterios para la distribución de los recursos y para la elección de proyectos – que puede ser transmitido y apropiado por todos los implicados en el proceso, a través de innumerables iniciativas dirigidas a la calificación de los ciudadanos y de aquellos que integran el poder público.

A lo largo de esos quince años de existencia, se amplió el PP y se le dio nuevos formatos. Ampliar la participación de los residentes entre los diferentes segmentos sociales y los lugares de residencia, atender a demandas específicas como vivienda popular y construir obras que impacten la ciudad en su globalidad han sido los principios que nortearon las innovaciones, resultando en tres modalidades de presupuesto participativo: Presupuesto Participativo Regional, Presupuesto Participativo de la Vivienda y Presupuesto Participativo Digital.

El Presupuesto Participativo es el proceso por medio del cual los ciudadanos discuten y deliberan sobre el destino de parte de los recursos públicos. Además del ejercicio pleno de la ciudadanía, el Presupuesto Participativo involucra a la población en las decisiones del gobierno, a través de la creación y mantenimiento de canales de participación. El poder público, al adoptar el Presupuesto Participativo como política pública, asegura transparencia en la prestación de cuentas, además de sumar a sus decisiones la reflexión y la experiencia de la comunidad.

## **Presupuesto Participativo de BH: 15 años de historia**

Muchos municipios, en Brasil y algunos en el exterior, desarrollan Presupuestos Participativos, pero la experiencia de Belo Horizonte (15 años) se destaca por la continuidad y por la estrecha asociación entre planificación y participación popular. Al utilizar criterios bien definidos, tanto para la distribución de los recursos entre las regiones de la ciudad como para la elección de las obras, la Alcaldía de Belo Horizonte garantiza un proceso transparente e innovador, que cuenta con la participación popular activa en la elección de las obras, en el seguimiento y control de los proyectos.

El Presupuesto Participativo se ha transformado en una herramienta con múltiples ventajas. Al conceder al pueblo la decisión y elección de las inversiones prioritarias en la comunidad, el PP garantiza a los vecinos el pleno ejercicio de la ciudadanía y la participación por medio de las asambleas populares. Con el control, el seguimiento de las obras y del cronograma de ejecución por los vecinos, se garantiza la transparencia administrativa.

La participación popular en el contexto de la planificación urbana promueve la ejecución de proyectos en consonancia con las necesidades a corto y medio plazos. Eso ha resultado en obras de infraestructura, saneamiento y servicios en todas las regiones de la ciudad. Obras necesarias y dirigidas al bienestar de la comunidad.

El Presupuesto Participativo se constituye hoy bajo tres modalidades:

**1ª** – En el Presupuesto Participativo Regional, el pueblo elige los proyectos y el poder público ejecuta las obras en las nueve regiones en que está administrativamente dividida la ciudad;

**2ª** - El Presupuesto Participativo de la Vivienda, responsable por la ejecución de la Política Municipal de la Vivienda juntamente con el Consejo Municipal de Vivienda y movimientos vinculados a la protección de la vivienda;

**3ª** – En el Presupuesto Participativo Digital, implantado en 2006, la población eligió por Internet nueve obras en la ciudad, una en cada regional, alternativa que la Alcaldía implementó para alcanzar y ampliar el público participante. En el Presupuesto Participativo Digital 2008 han sido presentadas novedades para perfeccionar el proceso. Además de la ampliación de los

recursos para inversiones en más del 100% (serán hasta R\$ 50 millones para el bienio 2009-2010), en esa edición se eligió una gran obra viaria que beneficiará a toda la ciudad, al garantizar mejoras en la movilidad urbana. Asimismo, el proceso de votación también se ha ampliado: además de la votación por Internet, ha habido también votación por teléfono, siendo este servicio gratuito para la población (0800).

Esa trayectoria de 15 años se hizo con muchas modificaciones y exigió del Poder Público establecer criterios y parámetros para hacer universal el proceso del Presupuesto Participativo, siempre partiendo de la premisa de que las comunidades elegirán las obras más necesarias. Son métodos de trabajo que propiciaron la adopción del Plan Global Específico (PGE) - que trata de intervenciones en poblados y chabolas; la subdivisión de la ciudad en Unidades de Planificación (Ups) - como base territorial; la adopción del Índice de Calidad de Vida Urbana (ICVU) - como elemento esencial para la distribución de recursos; y la introducción de mecanismos para contemplar áreas a ser incluidas urbana e socialmente con prioridad, integrando las diversas políticas del área social.

La participación popular es la responsable directa por la implantación final de una política pública que contempla el respecto a la decisión soberana del pueblo. El Presupuesto Participativo marcha, pero cuenta con desafíos: la incorporación de nuevos actores y mayor implicación de la población en sus decisiones. Son desafíos inherentes a una experiencia que, por su naturaleza política, impone continuamente una dinámica de evaluación y reformulación.

## **PRESUPUESTO PARTICIPATIVO REGIONAL**

### **Proceso del PP – Cómo funciona - Paso a Paso**

De dos en dos años (desde 1998, ya que antes de ese año el PP se realizaba a cada año) la Alcaldía de Belo Horizonte y los líderes comunitarios convocan a la población de los barrios para la convocatoria municipal del Presupuesto Participativo y para las rondas de asambleas populares en cada regional. Son en total 3 rondas de asambleas, siendo:

#### **1ª Ronda:**

1. La Alcaldía explica la metodología y las directrices del Presupuesto Participativo (PP) y entrega al representante de cada barrio un impreso para análisis de las reivindicaciones de obras;
2. El representante se reúne con la comunidad para indicar, en el impreso, la obra prioritaria de su barrio (construcción/reforma de escuelas municipales, centros de salud, urbanización de vías, entre otros). Se envía el impreso a la Regional con el acta de la reunión y firma de 10 participantes como mínimo;
3. La Alcaldía recibe el impreso, analiza la reivindicación y lo devuelve a la comunidad con el parecer técnico diciendo si la obra es viable o si será necesario sustituirla;

#### **2ª Ronda:**

1. Esta Ronda de Asambleas se realiza por subregiones. Cada una de las nueve regionales se divide entre tres a seis subregiones, que engloban varios barrios. La Alcaldía presenta los recursos disponibles para cada subregión. Cuanto más necesitada y poblada sea la zona, mayor será el recurso que reciba, en conformidad con el Índice de Calidad de Vida Urbana.
2. Las subregiones seleccionan previamente hasta 25 proyectos por cada regional, de los cuales serán aprobados hasta 14 en los Foruns Regionales, según el recurso disponible. En esa asamblea son elegidos los delegados, proporcionalmente al número de personas presentes. De ahí la importancia de la participación popular.

3. En las Caravanas de Prioridades, los delegados elegidos en la 2ª Ronda para el Forum Regional visitan los lugares de las demandas preseleccionadas. Las Caravanas posibilitan a los delegados/as conocer mejor la realidad de cada región.

### **3ª Ronda:**

1. A continuación acontece el Forum Regional, última etapa del PP Regional, cuando la Alcaldía presenta la planilla con los costes de cada proyecto. Los delegados seleccionan 14 de entre los 25 proyectos preseleccionados en cada regional, conforme a las normas establecidas, además de elegir los representantes de la COMFORÇA, comisión que va hacer el seguimiento e inspeccionar la realización de los proyectos aprobados.
2. El cierre del proceso ocurre con la realización del Encuentro Municipal de Prioridades Presupuestarias reuniendo todas las regionales, cuando el Alcalde recibe de un representante elegido de la COMFORÇA, el Cuaderno de Emprendimientos definido por el Presupuesto Participativo que será ejecutado por la Alcaldía.

### **Elección de la Comforça**

En el Forum Regional se eligen los miembros de la Comisión Regional de Seguimiento y Control del Presupuesto Participativo – Comforça, que tiene la misión de acompañar el propósito, el proyecto y el desarrollo de las obras aprobadas, además de fiscalizar su ejecución. A cada edición del PP, es elegida una nueva comisión.

La población asumió la responsabilidad de colaborar en la administración de la ciudad. Con ese compromiso, muchas personas aprendieron a luchar, valorar y cuidar de su región, transformando la periferia de la ciudad en un lugar adecuado para vivir, con áreas de ocio, parques, viviendas dignas, calles pavimentadas, agua y luz eléctrica.

### **Forum Municipal**

La última etapa del proceso del Presupuesto Participativo en la ciudad es la realización del Forum Municipal de Prioridades Presupuestarias. El Alcalde recibe de la Comforça el “Cuaderno de Emprendimientos”, que lista las

obras a ser ejecutadas por la administración municipal para el bienio subsiguiente.

## **COMFORÇA**

### **Definición conceptual**

Es la soberanía del pueblo en acción, su expresión concreta; es el real ejercicio del poder político por su titular, y como tal, es inherente e indispensable a la democracia contemporánea.

La participación popular es un mecanismo que garantiza la eficiencia para una administración transparente. El Presupuesto Participativo buscó contemplar instrumentos eficaces para garantizar atención permanente y activa en cada momento, desde la ejecución de las obras hasta el control de gastos, prestación de cuentas y cumplimiento del cronograma. Es ese el papel de la Comisión de Seguimiento y Control del Presupuesto Participativo, denominada COMFORÇA, y de los consejos y comisiones de la ciudad.

### **Cuadro de la Participación Popular**

#### **Participación Popular y el Presupuesto Participativo (PP 1994-2009/2010)**

<b>OP</b>	<b>N. de Participantes</b>
PP 1994	15.216
PP 1995	26.823
PP 1996	38.508
PP 1997	33.695
PP 1998	20.678
PP 1999/2000	22.238
PP 2001/2002	43.350
PP 2003/2004	30.479
PP 2005/2006	38.302
PP 2007/2008	34.643
PP 2009/2010	44.000

Fuente: SMAPL / GEOP

### **El pueblo decide, el pueblo fiscaliza: COMFORÇA**

La participación popular es un mecanismo que garantiza MAPA DOS eficiencia para una administración transparente. El Presupuesto Participativo buscó contemplar instrumentos eficaces con el fin de garantizar atención

permanente y activa en cada momento, desde la ejecución de las obras hasta el control de gastos, prestación de cuentas y cumplimiento del cronograma. Es ese el papel de la Comisión de Seguimiento y Control del Presupuesto Participativo, denominada COMFORÇA.

Los delegados de la COMFORÇA regional tienen autoridad para ejercer el control directo a pie de obra y pueden, en cualquier momento, solicitar informaciones y aclaraciones a los organismos de la Alcaldía responsables por el Presupuesto Participativo.

La COMFORÇA se reúne a cada mes con los representantes de la Alcaldía para obtener aclaraciones e informaciones necesarias a la buena marcha de los proyectos y para presentar sugerencias o señalar posibles problemas que puedan surgir durante el desarrollo de las obras. Puede también promover debates con asesores, organismos o entidades para auxiliar en sus decisiones y convocar reuniones con miembros del Presupuesto Participativo en las diferentes regiones de la ciudad.

1. Es competencia de la COMFORÇA:

- Hacer el seguimiento de la ejecución presupuestaria del Presupuesto Participativo de Belo Horizonte.
- Pormenorizar, complementar o redimensionar las prioridades definidas por el Forum Regional de Prioridades Presupuestarias a partir de la escucha de los intereses de la comunidad.

2. La COMFORÇA es elegida en el Forum Regional de Prioridades Presupuestarias y debe componerse según las siguientes especificaciones de delegados presentes en plenario:

- 1 delegado/a a cada 10 presentes hasta el límite de 200 vecinos presentes;
- 1 delegado/a más a cada 15 presentes, en el intervalo de 201 a 400 presentes;
- Más 1 delegado/a a cada 20 presentes por encima de 400 presentes;
- Para cada delegado/a elegido/a deberá ser elegido/a un/a suplente.

3. El mandato de los miembros de la COMFORÇA se extiende desde la fecha

de realización del Forum Regional de Prioridades Presupuestarias hasta la realización/entrega de todos los proyectos votados en el Presupuesto Participativo en cuestión.

4. La COMFORÇA se reúne ordinariamente una vez al mes.
5. Se considera la función de los miembros de la COMFORÇA de interés público, y no es remunerada.
6. Todas las reuniones de la COMFORÇA son abiertas a los ciudadanos, y cabe el derecho de voto solamente a los miembros de las COMFORÇAS.

### **Grupo Gerencial del Presupuesto Participativo**

La fiscalización y el seguimiento de la ejecución de las obras no quedan a cargo solamente de la población. Si por un lado la comunidad hace su parte a través de la Comforça, por otro la Alcaldía estructuró el Grupo Gerencial del Presupuesto Participativo – GGOP para monitorear y celar para que los emprendimientos sean ejecutados con la mejor calidad.

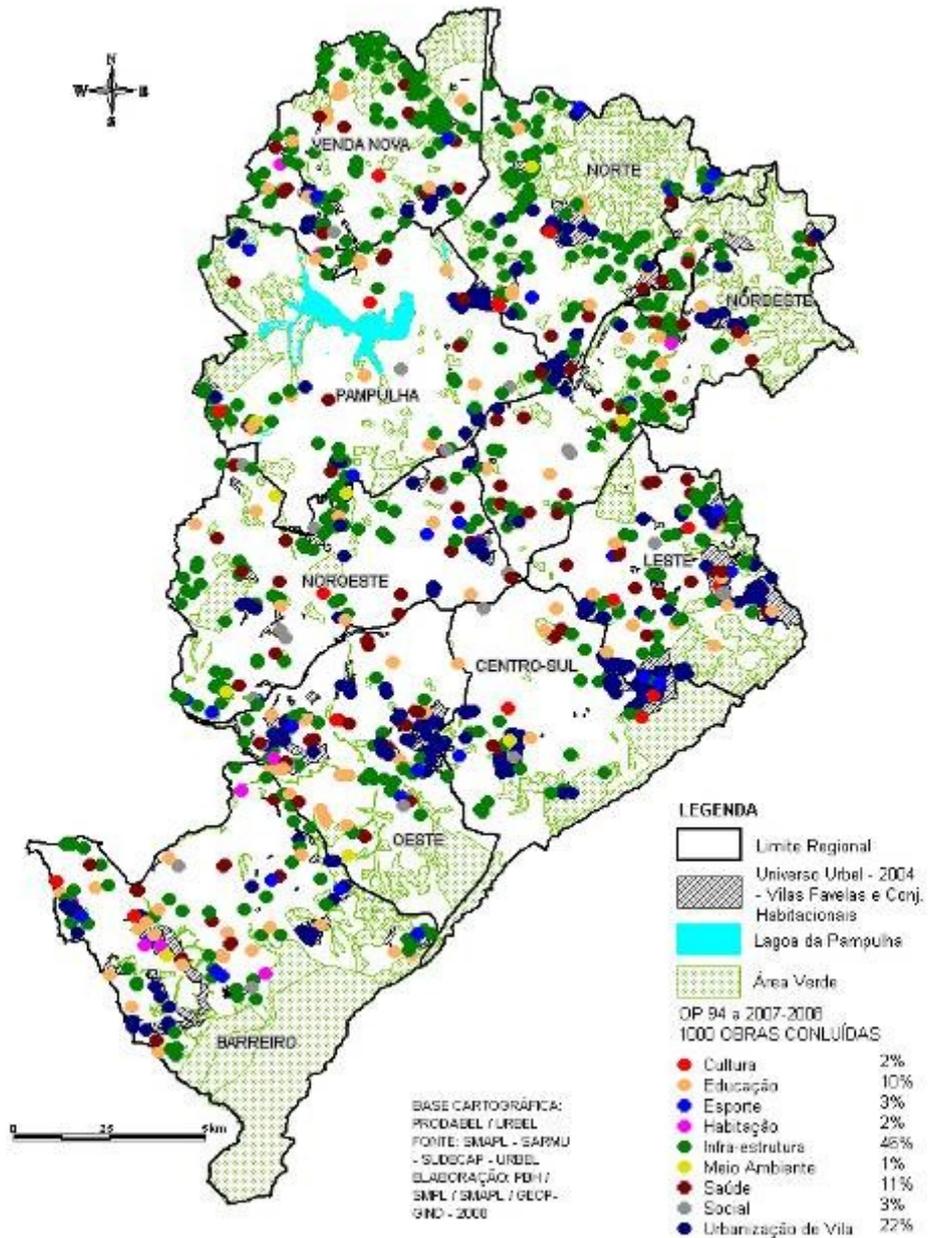
Ese grupo se compone de Secretarios, Gerentes y técnicos de las Secretarías de Presupuesto, Planificación e Información, de Políticas Urbanas, de Políticas Sociales, Regionales, de Educación, de Salud y la Fundación Municipal de Cultura, y tiene atribuciones ejecutivas. Se reúne mensualmente, para discusión y derivación de tareas relacionadas con el proceso del PP.

Vea en la figura que sigue las etapas relacionadas con la participación popular y control social en lo que se refiere a la ejecución de las obras del PP.



## Mapa de localização de Projetos Aprobados por temática de intervenção

### 1000 OBRAS CONCLUÍDAS NO OP REGIONAL DE 1994 A 2007/2008 - POR TEMÁTICA



## **PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DIGITAL**

### **Qué es el Presupuesto Participativo Digital**

Proceso de discusión pública puesto en marcha en 2006, en el cual la población eligió por medio de Internet y de servicio telefónico (gratuito), obras de gran relevancia para la ciudad, seleccionadas previamente por la COMFORÇA - Comisión de Seguimiento y Control del Presupuesto Participativo.

### **Funcionamiento**

En el PP Digital fueron puestas 36 obras en votación, exclusivamente a través de Internet, cuatro obras por regional. El período de votación fue desde el 1 de noviembre al 12 de diciembre de 2006. Las 9 obras más votadas, 1 por Regional, serán ejecutadas por la Alcaldía. En el Presupuesto Participativo Digital 2008 han sido presentadas novedades para perfeccionar el proceso. Además de la ampliación de los recursos para inversiones en más del 100% (serán hasta R\$ 50 millones para el bienio 2009-2010), en esa edición se eligió una gran obra viaria que beneficiará toda la ciudad, al garantizar mejoras en la movilidad urbana, entre cinco obras seleccionadas por la Comforça para votación. Asimismo, el proceso de votación también se ha ampliado: además de la votación por Internet, ha habido también votación por teléfono, siendo este servicio gratuito para la población (0800).

### **Participación**

Puede participar de la votación de las obras del PP Digital todo ciudadano con domicilio electoral en Belo Horizonte.

La Alcaldía dispuso 160 puestos públicos gratuitos de votación, en telecentros, escuelas y en organismos administrativos, además de alumnos del programa Pro-Jovem para auxiliar a la población en el uso de la herramienta digital, además del servicio gratuito de teléfono.

## **Cómo votar**

El voto cursó solamente por Internet, y cada ciudadano podía votar en una obra por cada Regional. Como Belo Horizonte tiene nueve Regionales, podrían votarse en hasta nueve obras.

Para votar no hacía falta más que digitar el nombre y el número completo del carné de elector.

## **Recursos**

La Alcaldía destinó R\$ 20.250.000,00 (veinte millones doscientos cincuenta mil reales) para el PP Digital. El coste de cada obra es de hasta R\$ 2.250.000,00 (dos millones doscientos cincuenta mil reales). Las obras van a proporcionar desarrollo a la ciudad, una vez que son obras de gran relevancia social y favorecerán innúmeras comunidades. Para la edición 2009/2010, han sido destinados 50 millones de reales.

## **PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE LA VIVIENDA**

Para contribuir a la resolución de un antiguo y complejo problema de Brasil, el alto déficit de viviendas, la Alcaldía amplió los recursos del Presupuesto Participativo y creó, en 1995, de forma pionera, el PP de la Vivienda (OPH). Por primera vez, un gobierno local discutía con la población recursos presupuestarios del municipio destinados a producir casas para beneficiar familias con pocos ingresos y organizadas en el movimiento popular de lucha por vivienda.

En 1995 (PP 96), se aprobó la construcción del primer conjunto habitacional popular con recursos del PP, y en 2008, Belo Horizonte contabilizó haber atendido a 6.668 familias, con recursos del OPH. De éstas, 3211 fueron integralmente beneficiadas y residen en las nuevas unidades. Las demás unidades deliberadas se encontraban en fase de ejecución.

## **Qué es el Presupuesto Participativo da Vivienda – OPH (Orçamento Participativo da Habitação)**

Es un proceso de discusión pública para la distribución de recursos destinados a atender a las familias del movimiento de lo sin techo.

### **Funcionamiento – Paso a Paso**

#### **A. Gobierno**

Definición de los recursos a ser destinados al OPH

#### **B. Consejo Municipal de Vivienda**

Definición sobre:

- Cómo serán aplicados los recursos;
- Cómo será la discusión pública del OPH.

#### **C. Secretaría Municipal Adjunta de Vivienda – (SMAHAB)**

- Movilización de los núcleos de Sin Techo para participación en el proceso;
- Registro de los núcleos para acreditación junto al Presupuesto Participativo;
- Divulgación previa de las agendas de discusión.

#### **D. Foruns Regionales**

- Discusión acerca de los criterios de distribución de los beneficios resultantes de la aplicación de recursos entre los núcleos.

#### **E. Forum Municipal**

- Definición y aplicación de criterios de distribución de los beneficios entre los núcleos.

#### **F. Movimiento de los Sin Techo**

- Núcleos de Sin Techo, en asambleas propias, priorizan e indican a las familias que serán beneficiadas.

#### **G. SMAHAB / Movimientos**

Ejecución de los proyectos:

- Definición y adquisición de terrenos;
- Desarrollo de los proyectos;

- Ejecución de las obras;
- Gestión pública;
- Autogestión.

#### H. SMAHAB

- Trabajo social;
- Post-Habitar.

#### I. SMAHAB

- Implantación de la política de financiación y subsidios después del período de carencia.

## **4. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN**

### **¿Qué son?**

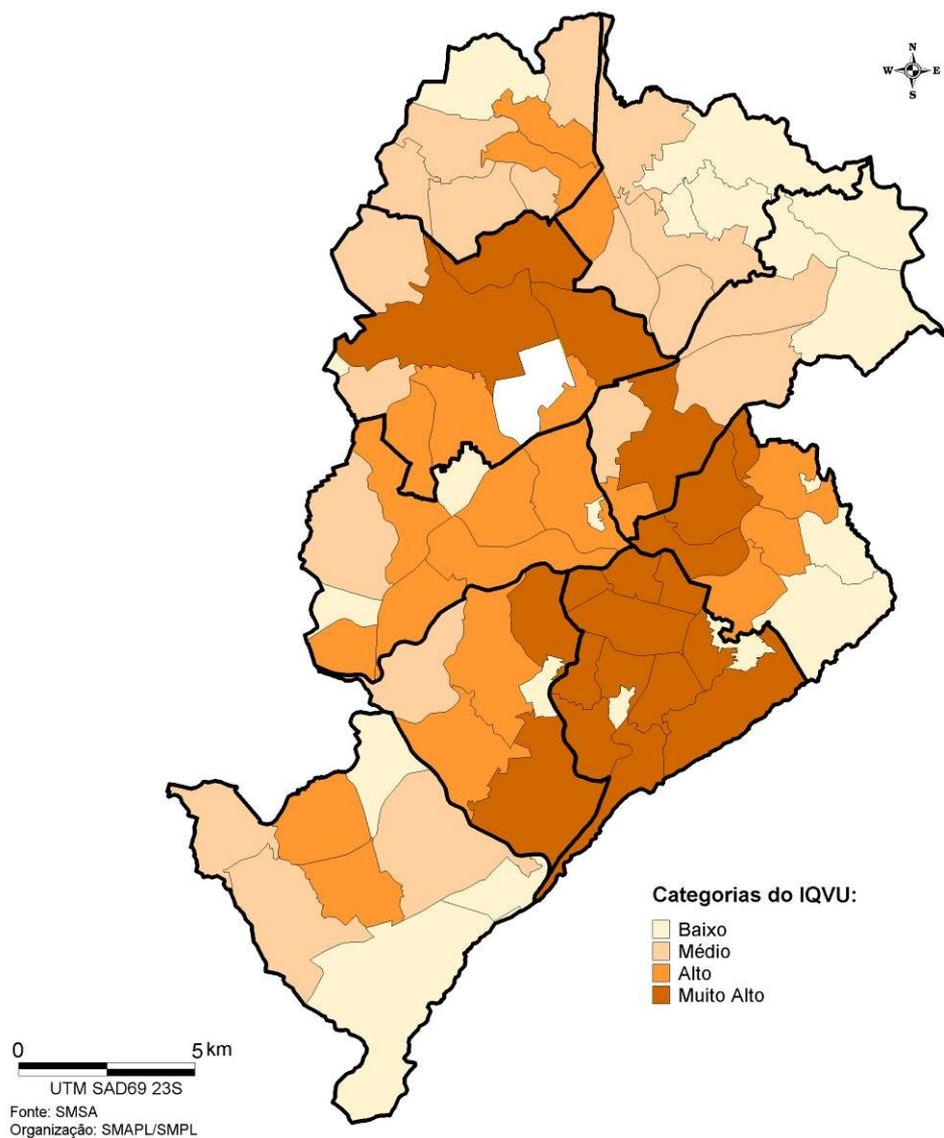
Históricamente el Presupuesto Participativo de Belo Horizonte fue engendrado desde la perspectiva de una iniciativa vinculada a la planificación de la ciudad. Ya en 1996, tres años después de su implantación, el Plan Director aprobado para la ciudad contemplaba la creación de las Unidades de Planificación con el objetivo de constituir una referencia para la distribución de recursos para el PP según áreas homogéneas.

### **IQVU (ÍNDICE DE CALIDAD DE VIDA URBANA)**

#### **¿Qué es el IQVU?**

El IQVU es un instrumento de planificación que la Alcaldía de Belo Horizonte utiliza para hacer una distribución más ecuánime de los recursos públicos municipales. Es un índice que busca expresar el acceso de la población a servicios y recursos urbanos, siendo calculado a partir de indicadores geo-referenciados en 81 (ochenta y una) Unidades de Planificación (UPs). Se compone de 11 variables: Abastecimiento, Asistencia Social, Cultura, Educación, Deportes, Vivienda, Infraestructura, Medio Ambiente, Salud, Servicios Urbanos y Seguridad Urbana.

## Índice de Qualidade de Vida Urbana - IQVU Belo Horizonte - 2000



## Definición conceptual del IQVU

- Mide la calidad de vida de los barrios de la ciudad agrupados en UPs;
- Mide la disponibilidad de infraestructura y servicios públicos en cada UP;
- Considera qué cantidad de oferta de infraestructura y servicios públicos disponibles en determinado lugar se utiliza por vecinos de otros barrios.

## Histórico del IQVU

- **1994-1996:** Colaboración entre la Alcaldía y la Pontificia Universidad Católica (PUC), posibilita la construcción de la metodología del IQVU, concluyendo el primer cálculo en 1996 con los datos de 1994;
- **2000-2001:** Nuevo cálculo hecho por la PBH con datos de 2000 para ser utilizado en el PP;
- **2007:** La Secretaría Municipal Adjunta de Planificación inicia el proceso de actualización y cálculo del IQVU con datos para 2006/2007.

## Utilización del Índice por la PBH

- Los programas Canasta-Escuela Municipal y BH Ciudadanía utilizaron, en un primer momento el IQVU, combinado con otros indicadores, como referencia para definir su área de actuación;
- Desde el bienio 2001/2002 se utiliza el IQVU como herramienta para destinar recursos del PP.

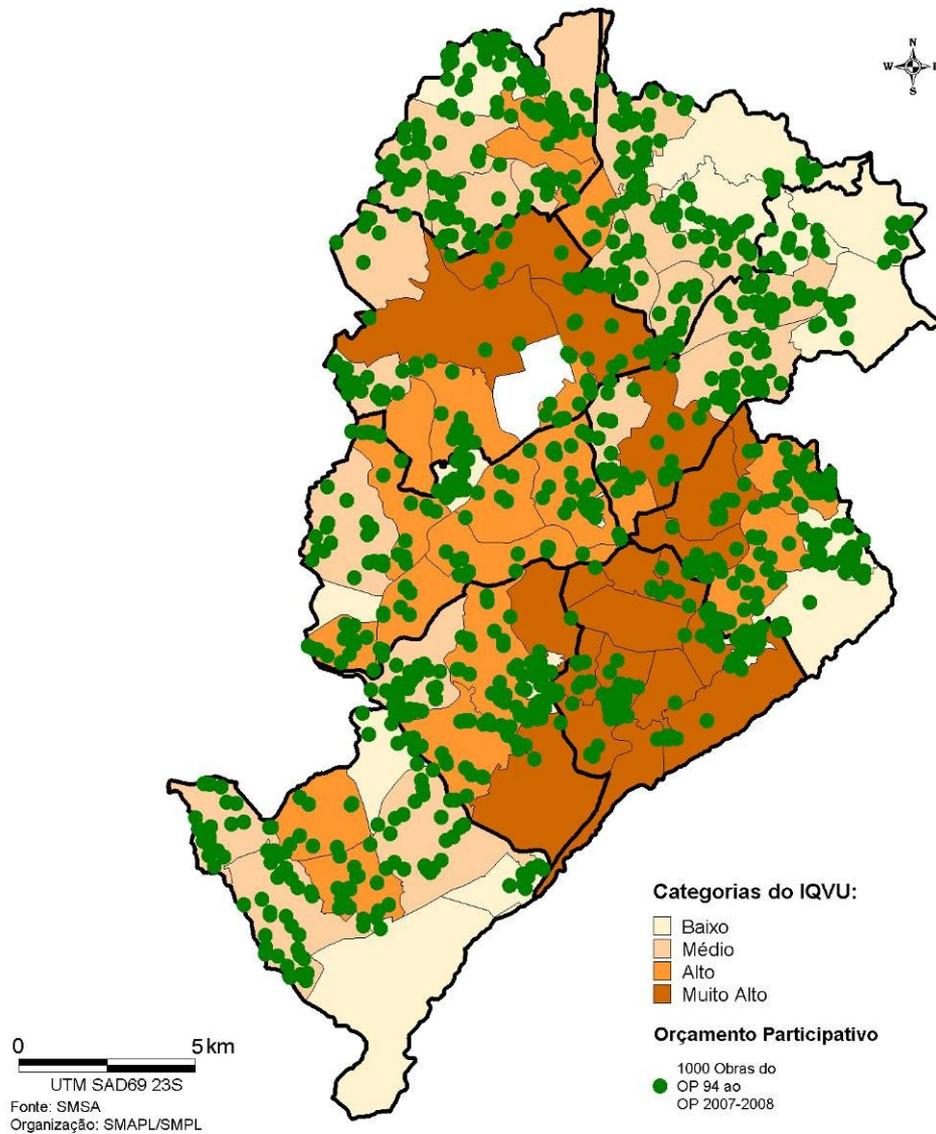


Quanto maior a população e menor o IQVU,  
maior a quantidade de recursos recebidos



Quanto menor a população e maior o IQVU,  
menor a quantidade de recursos recebidos

# Índice de Qualidade de Vida Urbana - IQVU Belo Horizonte - 2000



## **PGE (PLAN GLOBAL ESPECÍFICO)**

### **¿Qué es el PGE?**

El Plan Global Específico (PGE) es un instrumento de planificación que nortea las intervenciones de reestructuración urbanística, ambiental y de desarrollo social en los poblados, chabolas y conjuntos habitacionales populares. Consiste en un estudio detallado de la realidad de esas áreas, considerando los aspectos urbanístico, socioeconómico y la situación jurídica del terreno. El objetivo principal del PGE es señalar las vías para mejorar la calidad de vida en esos lugares e integrarlos al conjunto de la ciudad.

### **La reestructuración urbanística pasa por la planificación**

La ciudad de Belo Horizonte fue creada en 1897 para ser la capital de Minas Gerais, con el objetivo de polarizar las demás regiones e impulsar el crecimiento económico del Estado.

El proyecto de la nueva ciudad no contaba con áreas para absorber la propia mano-de-obra utilizada en su proceso de construcción; el perímetro urbano planeado para la ciudad se volvió, en poco tiempo, incapaz de suplir la demanda creciente de vivienda.

Con el paso del tiempo, el proceso de industrialización de la economía brasileña aceleró la ocupación informal de las áreas desocupadas o periféricas de las grandes ciudades y Belo Horizonte no escapó a la regla. Ese factor, aliado a la especulación inmobiliaria y a la ausencia de políticas que solucionasen el problema de la exclusión en el proceso de ocupación de la ciudad formal, hizo aumentar significativamente el número de chabolas en las ciudades.

El Plan Global Específico (PGE) es un instrumento de planificación que nortea las intervenciones de reestructuración urbanística, ambiental y de desarrollo social en los poblados, chabolas y conjuntos habitacionales populares. Consiste en un estudio detallado de la realidad de esas áreas, considerando el aspecto urbanístico, el socioeconómico y la situación jurídica del terreno. El objetivo principal del PGE es señalar las vías para mejorar la calidad de vida en esos lugares e integrarlos al conjunto de la ciudad.

La política habitacional que tiene como directriz general la promoción del acceso a la tierra y a una vivienda digna, con prioridad para atender a las familias de menor poder adquisitivo - hasta 5 salarios mínimos - sigue dos líneas de actuaciones básicas:

1. Intervención en asentamientos existentes (chabolas), visando crear mejores condiciones de vida y elevar el padrón de habitabilidad de esta población;
2. Producción de nuevos asentamientos para la población sin-techo, con atención prioritaria a las demandas colectivas y organizadas.

Entre los varios programas y tipos de intervención prevista en la política habitacional, se destaca la Intervención Estructural, que promueve profundas transformaciones en un determinado núcleo habitacional, consistiendo en la implantación de infraestructura y acceso a servicios urbanos, mejora de la vivienda, parcelamiento del suelo, consolidación geotécnica, regularización de terrenos y programas de desarrollo comunitario.

Debido al carácter re-estructurante de la intervención, la misma requiere instrumentos de planificación que orienten una acción coordinada e integrada del poder público y de las comunidades organizadas. Así, las intervenciones en las chabolas, y principalmente la intervención estructural, se hacen preceder de la elaboración de un Plan Global Específico para cada área.

El propósito del Plan Global es crear una fuente de referencia en el contexto de una política de inversiones progresivas, visando la consolidación definitiva de los núcleos y la superación de las fases de intervenciones puntuales desarticuladas. Orienta la intervención del Poder Público y de las comunidades en las chabolas, señala los caminos y soluciones para transformar cada chabola en un lugar adecuado para vivir y establece órdenes de prioridades para la ejecución de las acciones y las obras.

Los diagnósticos y las propuestas son analizados de forma integrada, abordando alternativas de solución y su viabilidad, a través de tres ejes de acción:

1. Recuperación urbanístico-ambiental;
2. Regularización agraria;
3. Desarrollo sócio-organizativo.

La historia de la atención prestada por los Planes Globales Específicos tiene comienzo con la conquista por la Vila Pedreira Prado Lopes en el forum

del PP Regional de 1997 de su PGE. La actuación siguió el orden de conquista de los núcleos en los PPs que se siguieron, mezclándose las estrategias políticas y técnicas de los grandes aglomerados.

Una de las ventajas del Plan Global es posibilitar mayor eficiencia y organización en la aplicación de las inversiones para evitar pérdidas. Otra ventaja está en la captación de recursos junto a los organismos financieros. A partir de proyectos del PGE, el municipio ha conseguido cerca de R\$ 113 millones en financiación para invertir en poblados y en aglomerados.

Otro factor relevante es la implicación de los vecinos en las etapas de elaboración del Plan. Participan en la definición y en el orden de prioridades de las intervenciones para mejorar el entorno donde viven.

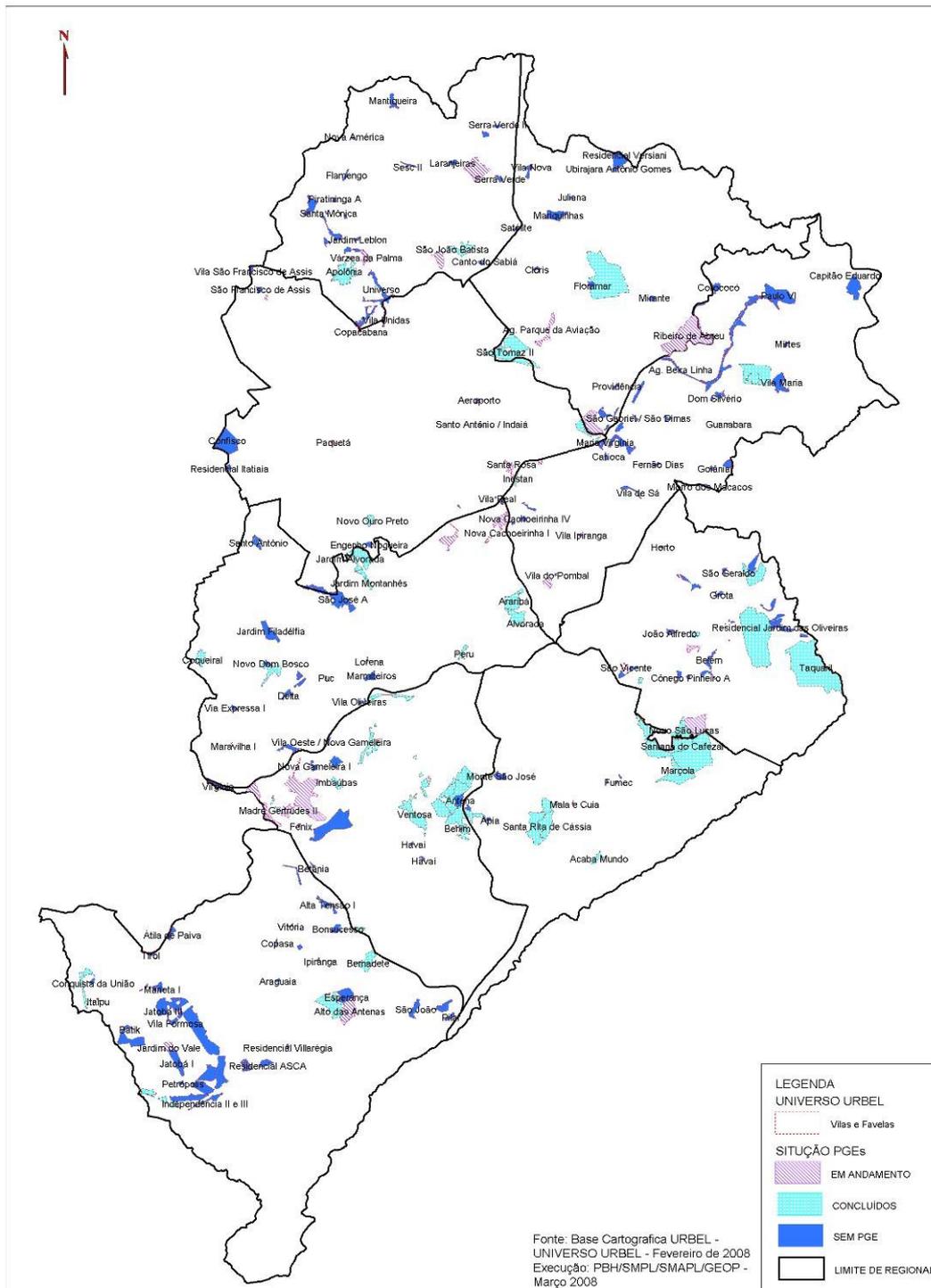
## Metodología

La estructura metodológica de desarrollo de los PGEs considera el abordaje integrado de los ejes físico-ambiental, jurídico-legal y socioeconómico-organizativo de las comunidades, con el fin de conseguir una intervención estructural en los núcleos (Figura 1).

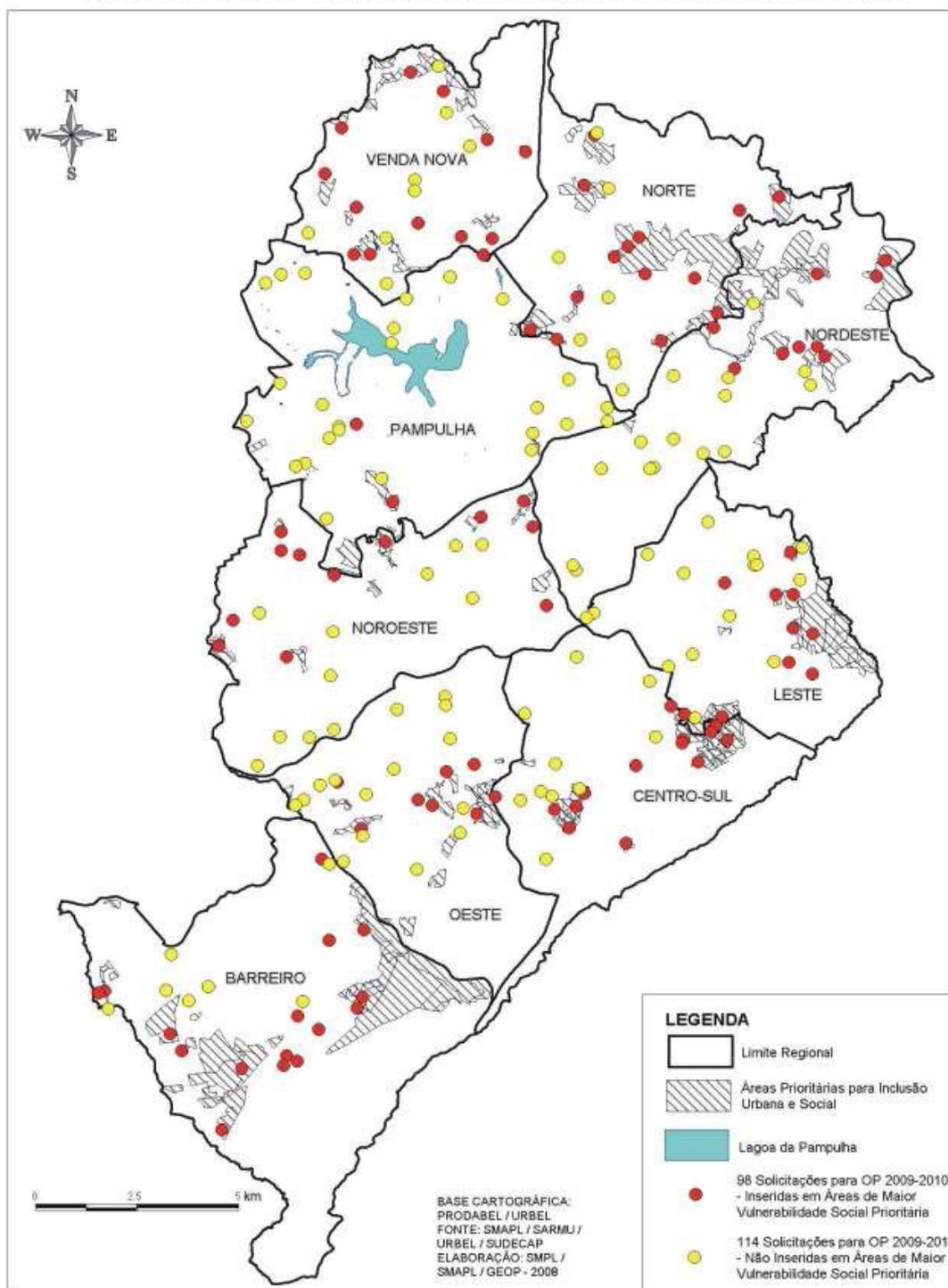


Figura 1 – Análisis del Flujo del proceso de actuación del Plan Global Específico

# UNIVERSO URBEL - SITUAÇÃO DOS PGEs



**MAPA 4 - SOLICITAÇÕES DE EMPREENDIMENTOS PRÉ-APROVADOS  
PARA O OP 2009-2010 - ÁREAS PRIORITÁRIAS PARA INCLUSÃO URBANA E SOCIAL**



## **PLAN DIRECTOR**

El Plan Director se constituye como principal instrumento de las políticas integradas de desarrollo urbanístico de Belo Horizonte, en la medida en que fue construido para pensar la ciudad en su totalidad, e en que se propone abordar sus principales desafíos y sus potencialidades. Pretende además indicar las principales intervenciones necesarias y factibles, y aun las grandes líneas para su desarrollo. Estos parámetros estructurales, derivados del Plan Director orienta las decisiones del Presupuesto Participativo en el proceso de definición de las inversiones que serán realizadas, iniciándose, así, una relación orgánica con el proceso de planificación de la ciudad.

Instituido en 1996, es el principal instrumento de largo plazo para las políticas integradas de desarrollo urbano de la ciudad.

### **Objetivos**

#### **Directrices referentes a:**

- Desarrollo Económico
- Desarrollo Social
- Desarrollo Urbano/ Intervenciones en la Estructura Urbana, donde se destaca:
  - Política Urbana (directrices)
  - Centros y Centralidades, Área Central y Pampulha
  - Memoria y Patrimonio Cultural
  - Sistema Viario y de Transportes
  - Seguridad Pública
  - Medio Ambiente y Saneamiento
  - Chabolas y Áreas de Riesgo Geológico
  - Política de la Vivienda

#### **Principales metas a ser alcanzadas:**

Estructuración de un sistema municipal de **Planificación y de Gestión urbana democratizado, descentralizado e integrado**, además de observador

del dinamismo de la ciudad.

### **Metas:**

- Reducción de las desigualdades entre centro e periferia, mediante:
  - oferta de vivienda digna para todos / universalización de las infraestructuras y de los servicios urbanos;
  - desconcentración de las actividades urbanas
- Efectiva apropiación de la ciudad por la población y su consolidación como polo de importancia regional, mediante:
  - valorización del referencial simbólico
  - recalificación del área central, fortalecimiento y formación de centros y centralidades fuera de esa área
  - ampliación de los espacios de convivencia y rescate de los espacios públicos
- Mejora de las condiciones de movilidad de la población por el espacio urbano, mediante:
  - acciones estructurantes de transporte y de tráfico
  - regulación del uso del suelo, visando aproximar la vivienda, el trabajo y los servicios
- Ocupación del suelo urbano de forma ambientalmente equilibrada e compatible con la capacidad de la infraestructura instalada;
- Adecuación del uso y de la ocupación del suelo objetivando el desarrollo urbano sostenible e inclusivo;
- Promoción de la colaboración entre el Poder Público y emprendedores particulares, para viabilizar proyectos de interés público.

### **Actores implicados:**

- en la elaboración: PBH, Cámara Municipal, Sindicatos, Universidades, Segmentos Religiosos e de Barrios
- en el seguimiento: Consejo Municipal de Política Urbana - COMPUR
- en la actualización: poder público y sociedad civil

## **Escala de intervención: municipal**

### **PROPAM (PROGRAMA DE RECUPERACIÓN E DESARROLLO AMBIENTAL DE LA CUENCA DE LA PAMPULHA)**

#### **Actores implicados:**

- en la elaboración: gobiernos federal, estadual y los municipios de Belo Horizonte y de Contagem, representantes de la sociedad civil y empresas privadas
- en el seguimiento: Consorcio intermunicipal de la cuenca de la Pampulha

## **Escala de intervención: Cuenca de la Pampulha**

### **DRENURBS**

Programa de reducción de los riesgos de inundación, por medio de la ejecución de intervenciones estructurales en los sistemas de saneamiento y viario, eliminación de descargas de aguas residuales sin tratamiento y mejora y elevación de la cobertura de coleta de residuos sólidos. Consiste en la enaturalización de los cursos de agua de la ciudad - saneamiento ambiental de fondos de valles y drenaje urbano.

#### **Acciones desarrolladas:**

- Obras viarias y de drenaje
- Ampliación de los Sistemas de Alcantarillado
- Implantación de Parques y Áreas de Uso Social
- Reasentamiento de familias
- Movilización Social y Educación Ambiental
- Gestión del Sistema de Drenaje
- Gestión Socio ambiental

### **Actores implicados:**

- • Elaboración / seguimiento: PBH, BID, comunidades locales.

Área de intervención: 140 km de cursos de agua

Área de alcance: 177km<sup>2</sup> (51% del área de Belo Horizonte)

Población beneficiada: 1.011.000 habitantes (45% de la población total de Belo Horizonte)

**Escala de intervención: Cuencas hidrográficas (intermunicipal)**

## **5. MODELO DE GESTIÓN**

### **CONTROL SOCIAL**

#### **Definición conceptual**

Control Social es la participación de la sociedad en el seguimiento, fiscalización y verificación de las acciones de la gestión pública en la ejecución de las políticas públicas, evaluando objetivos, procesos y resultados.

El control social nace con la promulgación de la Constitución Federal de 1988, en la que Brasil adopta una perspectiva de democracia representativa y participativa, incorporando la participación de la comunidad en la gestión de las políticas públicas. En ese momento fueron incorporados a la planificación: **Consejos y Comisiones.**

Un ejemplo positivo de control social y que es ampliado en cada año es el que adopta el Presupuesto Participativo. La participación popular en los procesos de decisión del PP demuestra que ésta es una forma más democrática de decidir sobre la aplicabilidad de los recursos públicos en beneficio de la mayoría. El control social debe presuponer una forma de gobernar de manera que los ciudadanos puedan actuar como sujetos políticos capaces de orientar y de inspeccionar la acción del Estado.

En el modelo de gestión de Belo Horizonte, uno de los actores que ejercen el control social es la COMFORÇA, debido a sus atribuciones y a su

carácter permanente.

## **Gestión Democrática - PBH**

### **Principales avances:**

- 1 Administración pública permeable al control social, implicando además el aumento de la eficiencia en la planificación y en la ejecución de las intervenciones.
- 2 Aproximación entre los canales de democracia representativa y democracia participativa.
  - 3 Enfrentamiento de prácticas como el clientelismo y el corporativismo.
  - 4 Modelos institucionales y dinámicas adoptados como formato de la participación popular contribuyen para transformar la cultura política de los participantes – fortalecimiento de la ciudadanía.

### **Principales desafíos:**

1. Promover un proceso continuo de capacitación de los participantes y de calificación de la Participación Popular.
2. Posibilitar la discusión intersectorial, ampliando las formas de interlocución entre los diferentes canales de participación.
3. Mejorar los procesos de monitoreo e información.
4. Ampliar la participación social en el control presupuestario.

## **Gestión Democrática - Consejos, Comisiones y Conferencias**

### **Red de Participación Popular**

Formado por más de 80 consejos y comisiones de alcance municipal, regional y local, con carácter general y temático/sectorial, donde se destacan como instancias de participación deliberativas y consultivas:

- Foruns;
  - 1 28 Consejos de ámbito municipal;
  - 2 54 Consejos y Comisiones de ámbito regional;
  - 3 Comisiones, Grupos de Referencia de ámbito local;

## 6. POLÍTICAS PÚBLICAS

### Definición conceptual

La política urbana se refiere a los grandes objetivos y ejes estratégicos de actuación del poder público a largo plazo que expresan el compromiso con las directrices legales y las reglamentaciones locales.

- Arts. 182 y 183 de la Constitución de 1988, estatuto de la ciudad (2001) Plan Director, etc.

Una política se compone de varios programas que constituyen acciones y proyectos en una determinada área o sector:

Se explicitan problemas, finalidades, objetivos, metas, plazos, medios, formas de actuación. Ejemplos: OP; OPH; PGEs, etc.

### Funciones en las que se sustentan las políticas públicas

**Planificación:** concepción o formulación de las políticas;

**Presupuesto:** asignación de recursos para viabilizar políticas;

**Ejecución:** implementación de las medidas para realización de las políticas públicas.

Actividades de formulación e implementación están en el seno de la clásica dicotomía entre política y administración e importan la ocurrencia de inter-relación entre roles políticos y administrativos, siendo esta una dicotomía de carácter predominante.

### Formulación de Políticas Públicas – Planificación

Las políticas públicas deben ser la expresión del interés general de la sociedad, lo cual, en un proceso legítimo, presupone que sea la demanda social auscultada en instancias democráticas, enfrentada de forma realista por la institución que las formula y solucionada a la luz del consenso posible entre los actores sociales a partir de un eficaz flujo de informaciones.

La “Planificación bajo la perspectiva democrática es, así, el arduo ejercicio de combinar demanda social, determinación política y conocimiento técnico de la realidad, lo que podrá llevar a decisiones capaces de revertir situaciones insostenibles de privación y desigualdad.” (SIMÕES PIRES, p. 173)

Segundo José Maria Almeida Martins Dias, científico de Administración Pública, citado por SIMÕES PIRES, “Problemas, crisis y cambios son resueltos por medio de bienes, servicios, políticas y decisiones, que serán mejores si son convenientemente planificados”.

Cabe al técnico, en la planificación, viabilizar las opciones asumidas por el centro decisorio, observada la siguiente secuencia:

- a) ecuación (variables para la toma de decisiones x alternativas posibles con discernimiento y con cualidad);
- b) decisión (elección de alternativas);
- c) estrategias de realización (especificación de las actividades necesarias para las decisiones aceptadas, consustanciadas por planes, programas, proyectos);
- d) acciones (providencias para transformar en realidad lo que haya sido planeado, seguimiento, control y evaluación que realimentará el ciclo);

Así, los programas son condicionados por las decisiones y el “sentido condicional de los programas como premisas de decisión” abarca aspectos que se comprueban en el comportamiento social.

### **Asignación de recursos – Presupuestar**

Presupuestar sigue a la función de planificación. Consiste en estimar el ingreso y fijar el gasto proyectándolos a lo largo de un período para buscar la sustentación monetaria para la planificación realizada. Según la legislación presupuestaria de la localidad.

### **Realización de la Asignación – Ejecución**

Ejecución – Materialización de los objetivos y metas definidos anteriormente. Debe dar origen a elementos de evaluación y redefinición de las políticas públicas en curso.

En esa función el foco está en arrecadar y “Gastar” los ingresos

previstos en la realización de los gastos fijados.

## **Políticas Públicas X Estatuto de la Ciudad – Participación**

Es importante señalar que en los términos del artículo 2° del Estatuto de la Ciudad, por medio de la expresión de las directrices generales de la política urbana, existe la imposición de la participación de la población e de asociaciones representativas de los varios segmentos de la comunidad en la formulación, ejecución y seguimiento de los planes, programas y proyectos de desarrollo urbano (inciso II de ese artículo).

En ese sentido se destaca el concepto estructurado por el Banco Mundial, en el que “la participación es un proceso según el cual los individuos y las instituciones afectadas por iniciativas de desarrollo pueden influenciar la toma de decisiones y la asignación de los recursos relacionados con esas iniciativas”. Podemos citar diferentes niveles de participación.

Se hace necesario, así, evaluar los ocho niveles de participación comentados por Bandeira, a saber:

- a) **Manipulación**: nivel más bajo, no participación, se adoctrina;
- b) **Información**: comunicación en una sola dirección, sin retorno o poder de negociación;
- c) **Consulta**: comunicación en ambas direcciones; sugerencias e intereses pueden ser expresadas por los participantes, sin embargo no existe la certeza de la utilización de sus contribuciones. Los concernidos están **participando de la participación**. Aquí ocurren los encuentros con orden del día definida, las audiencias públicas y las pesquisas de opinión.
- d) **Formación de consenso**: interacción para obtener comprensión mutua y alcanzar posiciones negociadas aceptables para todo el grupo. Crítica: grupos más vulnerables tienden a silenciar o acordar pasivamente.
- e) **Deliberación**: consensos implementados como resultado de deliberaciones colectivas, inicio del reparto de responsabilidad sobre posibles resultados. Las negociaciones reflejan los diferentes grados de influencia ejercidos por varios individuos o grupos.
- f) **Reparto de riesgos**: a partir de la formación de consenso se avanza en relación al aspecto decisorio para alcanzar los efectos de sus resultados. Definición y posibilidad de exigir responsabilidad son indispensables en ese

nivel.

g) **Colaboración:** relación entre iguales, que trabajan por un objetivo común. Igualdad de respecto entre las partes.

h) **Autogestión:** nivel más elevado del esfuerzo participativo, en el que las partes interaccionan en procesos de aprendizaje que optimizan el bienestar de los concernidos.

i) En lo que respecta a la participación, el cuidado, la tendencia a igualar participación con deliberación, es esencial que a aplicación dos procedimientos de participación sea orientada por una sincera intención de proporcionar a la comunidad influencia real sobre las decisiones y sobre la implementación de las acciones de ahí originadas. (Bandeira,1999,p. 68)

## **Política Pública y Programas de Políticas**

### **Política**

Se refiere a los grandes objetivos y ejes estratégicos de actuación a largo plazo. Ej.: educación.

### **Programas de Política:**

Acciones y proyectos de determinada área o sector social. Se explicitan problemas, finalidades, objetivos, metas, plazos, medios y formas de actuación. Ej.: Educación infantil.

### **Clasificación de las Políticas**

Se toma como referencia la manera por la cual los grupos de actores afectados suponen que el programa/proyecto les afectará/favorecerá y la distribución de beneficios y costes.

#### **– CONCENTRADA:**

#### **Dirigida a un grupo delimitado de actores**

Ej.: Política salarial para profesores municipales. Grupo específico, bien determinado. Los beneficios individuales tienden a ser significativos. N ese tipo de política el incentivo a la participación tiende a ser mayor

– **DIFUSA:**

**Dirigida a un mayor número de actores**

Ej.: Presupuesto Participativo - los costes y beneficios individuales son poco significativos mientras los beneficios colectivos tienden a ser mayores. En ese tipo de política los incentivos a la participación deben obedecer a criterios más solidarios que individuales. El diseño institucional del PP trabaja en esa lógica y busca incentivar a la participación directa de la población y a la distribución más equilibrada de recursos.

El PP sustituye la tradición de planificación urbana centralizada y técnica por una planificación más democrática e adecuada a todos los vecinos de la ciudad.

- Cuál es el gran desafío?
- Combinar el trabajo técnico con la participación de la población.
- Esa nueva forma de planificación urbana presupone que los ciudadanos y el poder público son co-responsables de las decisiones tomadas.

## **7. CONCEPTOS DE CIUDAD**

### **¿Qué problemas provocan el crecimiento de las ciudades?**

La urbanización es un fenómeno mundial que impone numerosos desafíos a los gobernantes y a los propios urbanistas. El crecimiento espectacular de las ciudades, especialmente en los países subdesarrollados, suele ser caótico, complicando aún más la organización del espacio urbano. Se destacan entre los problemas más graves los de transportes, de servicios sociales, de vivienda y los de violencia urbana.

## **El concepto de ciudad**

El concepto de lo que es una ciudad varía de país para país. La mayoría adopta el criterio demográfico-cuantitativo, esto es, se considera una localidad como ciudad cuando alcanza determinado número de habitantes. Por ejemplo, en Canadá y en Escocia este es de 100 vecinos, mientras que en Holanda son necesarios 5.000 habitantes para caracterizar una ciudad. En Brasil, Ecuador y Nicaragua, sólo las sedes de municipio son consideradas ciudades.

## **El trazado de las ciudades**

Las ciudades pueden ser espontáneas o planeadas. Las ciudades espontáneas crecen a partir de un núcleo inicial, sin planificación, y generalmente presentan un trazado irregular. Las ciudades planificadas crecen a partir de un plan previamente elaborado. Como ejemplos tenemos Brasilia, Goiânia, Belo Horizonte y Palmas, en Brasil. Washington en EEUU, y Canberra, en Australia, son ejemplos de ciudades planeadas para ejercer el papel de capital.

## **Organización y evolución del espacio urbano**

La organización del espacio urbano debe llevar en consideración las necesidades actuales y futuras de la ciudad, principalmente en lo que se refiere a los servicios, con el fin de llevar a cabo proyectos urbanísticos que mejoren el entorno e integren a lo ciudadanos.

En la mayoría de las ciudades, principalmente las europeas, esos proyectos poseen dos objetivos: la remodelación de las zonas degradadas y la expansión urbana por medio de barrios residenciales y de servicios, en los cuales se aplican las últimas tendencias de la urbanización.

## **La expansión urbana**

El crecimiento de las ciudades acarrió, como consecuencia, nuevas formas de aglomeraciones urbanas:

- Conurbación es la fusión espontánea de dos o más ciudades próximas por medio de la expansión de sus fincas urbanas.
- Metrópolis designa grandes ciudades que ofrecen una gran cantidad de servicios o funciones (comercio, salud, educación, ocio etc.).
- Región metropolitana es un región influenciada por una metrópoli integrada a una serie de municipios vecinos.
- Megalópolis puede ser definida como una conurbación que comprende metrópolis y sus respectivas regiones metropolitanas.

## **La urbanización de la humanidad**

El éxodo de la población rural en dirección a las ciudades, esto es, la urbanización, es un proceso vinculado al desarrollo de las sociedades modernas. En los países pobres la urbanización acelerada causa una serie de problemas (violencia, miseria dos suburbios, falta de transporte) que aún no han sido resueltos de forma adecuada. Sin embargo, es en las ciudades que se están las oportunidades de trabajo y de formación. En los países ricos el porcentaje de personas que viven en las ciudades ultrapasa ya el 80% de la población.

## **Las metrópolis mundiales**

Las metrópolis representan un desafío para los urbanistas, que deben organizar el transporte para evitar el caos y facilitar la creciente demanda de vivienda y de servicios sociales. La mayoría de las metrópolis mundiales, principalmente de los países subdesarrollados, es el resultado de un crecimiento desordenado que dificulta la tarea de organizar el espacio urbano.

Tokio es la ciudad más poblada del mundo, pero las previsiones indican que las mayores aglomeraciones urbanas en el futuro estarán en países subdesarrollados.

## **La ciudad y el desarrollo económico**

El desarrollo económico de una ciudad marca su proyecto urbanístico. En numerosos países subdesarrollados el centro de la ciudad se transformó en el eje comercial y financiero, mientras que, en los suburbios fueron construidas, sin ningún criterio, las precarias casas de personas que emigran desde el campo o que tienen un bajo poder adquisitivo. Como ejemplos podemos citar las ciudades de Caracas y São Paulo.

Una **ciudad** es un área urbanizada, que se diferencia de poblados y de otras entidades urbanas según varios criterios, que incluyen población, densidad de población o el estatuto legal, aunque su definición clara no sea precisa, siendo blanco de discusiones diversas. La población de una ciudad varía de las pocas centenas de habitantes hasta la docena de millón. Las ciudades son las áreas más densamente pobladas del mundo. São Paulo, una das ciudades más pobladas del mundo, con 10,9 millones de habitantes, posee densidad de aproximadamente 7,16 mil habitantes por kilómetro cuadrado. Mientras tanto, Brasil, país donde está localizada la ciudad, posee apenas 20 hab/km<sup>2</sup>.

El término "ciudad" generalmente es utilizado para designar una dada entidad político-administrativa urbanizada. En muchos casos, sin embargo, la palabra "ciudad" es también utilizada para describir un área de urbanización contigua (que puede alcanzar diversas entidades administrativas). Por ejemplo, la ciudad de Londres propiamente dicha posee solamente cerca de 8,6 mil habitantes. Pero cuando alguien se refiere a la ciudad de Londres, está generalmente refiriéndose a su región metropolitana, esto es, a su área urbanizada, que posee aproximadamente 7,4 millones de habitantes. Tokio, muchas veces descrita erróneamente como una ciudad, es, en realidad una provincia de Japón, formada por 23 barrios diferentes.

En Brasil, el concepto de ciudad adoptado es el del IBGE, el organismo oficial del Gobierno Federal responsable por los censos demográficos. Según tal criterio, cualquier comunidad urbana caracterizada como sede de municipio se considera una ciudad, independientemente de su número de habitantes, siendo la parte urbanizada de sus distritos considerados extensiones de estas ciudades. Se percibe que este modelo se asemeja al de Australia, encontrando respaldo en el sentido común brasileño que normalmente asocia un municipio a una ciudad. Cuando una ciudad se funde físicamente (mas no políticamente) con otra, formando una conurbación, se le da el nombre de **Región Metropolitana**. Pero diversos críticos acusan la existencia de distorsiones en la tasa oficial de urbanización generada por tal clasificación, como es el caso de pequeñas aldeas, que solo en Brasil son clasificadas como ciudades, siendo que su población se clasifica como urbana, y haciendo con que las estadísticas de la tasa de urbanización de Brasil estén infladas, lo que explica porque la tasa oficial de urbanización de Brasil es mayor que la de los Estados Unidos, a pesar de que el porcentaje de la población americana que trabaja en la agricultura sea 12 veces más baja.



## 8. BIBLIOGRAFÍA

Manual Metodológico Proyecto URBAL R9-A6-04 Tipo A “Instrumentos de Articulación entre Planificación Territorial e Presupuesto Participativo / PBH – 2007.

Política, Instituições e Estratégia de Implementação. Elementos para a Análise de Políticas e Projetos Sociais in Gestão Social. O que há de novo? COSTA, B.L. & CARNEIRO, Carla B. BH, FJP, 2004. Volume 2, p.31- 46.

AZEVEDO, Sérgio. NABUCO, Ana Luiza. JACINTO, Claudinéia. “Democracia Participativa: a experiência de Belo Horizonte. Editora Leitura. Belo Horizonte. 2009

AVRITZER, Leonardo. Pereira, Maria de Lourdes Dolabela. “Democracia, participação e instituições híbridas”. *Teoria & Sociedade*. Número especial. Editora UFMG. Belo Horizonte 2005.

AVRITZER, Leonardo. “Teoria democrática, esfera pública e participação local”. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 1, n.2. 1999.

Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.

Brasil. Estatuto da Cidade. Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001.

CD-ROM. Ministério da Cidade. Planificação Territorial e Plano Diretor. Instituto Polis.

COSTA, Sérgio. *As cores de Ercília*. Esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais. Editora UFMG. Belo Horizonte. MG. 2002.

FERNANDES, Edésio. Direito e Gestão na construção da cidade democrática no Brasil. *As cidades da cidade*. Editora UFMG. 2006.

FREITAS, Bárbara. *O novo Estatuto da Cidade*. Brasília. DF. 2001

MELUCCI, Alberto. *A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. “Negociaciones e parcerias: o desafio da gestão urbana democrático-participativa”. *Teoria & Sociedade*. N. 6. Belo Horizonte. 2000.

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO. Livro do Ministério das Cidades para elaboração dos planos. Brasília. DF. 2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Anuário Estatístico de Belo

Horizonte, 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Relatórios de Monitoramento do Orçamento Participativo, 2008-2009.

RIBEIRO, Guilherme Wagner. Processo legislativo municipal e plano diretor. Assembléia Legislativa de Minas Gerais. Estudos Temáticos.

SANTOS, Milton. Espaço & Método. São Paulo, Nobel, 1985 Foz do Iguaçu. [http://www.fozdoiguacu.pr.gov.br/PlanoDiretor/VOL\\_III/2\\_Macrozoneamento.pdf](http://www.fozdoiguacu.pr.gov.br/PlanoDiretor/VOL_III/2_Macrozoneamento.pdf)  
Juiz de Fora. <http://www.pjf.mg.gov.br/pddu/>

REALE, Miguel. Liciones preliminares de direito. São Paulo: Saraiva, 1987, 15ª edição.

VALLADARES, Lícia do Prado. A invenção da favela: do mito de origem a favela.com. Rio de Janeiro (RJ): FGV, 2005.

SIMÕES PIRES, Maria Coeli. Concepção, Financiamento e Execução de Políticas Públicas no Estado Democrático de Direito. Tribunal de Contas de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 39, n. 2, p. 141-192. abri.- jun. 2001

BANDEIRA, Pedro. Participación Articulación de Atores Sociais e Desarrollo Regional. Texto para Discussión n. 630. Brasília: IPEA, 1999.

AZEVEDO, Sérgio de & PRATES, Antonio Augusto Pereira. *Planificación Participativo, movimientos Sociais e Acción Coletiva*. Ciências Sociais Hoje, p. 122-152, 1991.

## 9. ANEXO

*Manual Metodológico  
"Instrumentos de Articulación entre Planificación  
Territorial y Presupuesto Participativo"  
URBAL R9-A6-047*

### **SISTEMA E INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA**

Históricamente, el Presupuesto Participativo de Belo Horizonte ha sido generado en la perspectiva de una iniciativa vinculada a la planificación de la ciudad. Ya en 1996, tres años después de su implementación, el Plan Director aprobado para la ciudad contemplaba la creación de Unidades de Planificación con el objetivo de constituir una referencia para la distribución de recursos para el PP según áreas homogéneas.

El Plan Director se constituyó en el principal instrumento de las políticas integradas de desarrollo urbanístico de Belo Horizonte, en la medida en que fue desarrollado para pensar en la ciudad como un todo, y que se propone abordar sus principales desafíos y sus potencialidades. Pretende además identificar las principales intervenciones necesarias y factibles y también las grandes coordenadas para su desarrollo. Estos parámetros estructurales, derivados del Plan Director, orientan las decisiones del Presupuesto Participativo en el proceso de definición de las inversiones que serán realizadas, iniciándose así una relación orgánica del mismo con el proceso de planificación de la ciudad.

El Plan Director pasa además por procesos de actualización en discusiones que se realizan en el Consejo Municipal de Política Urbana, que reúne a los diversos segmentos de la sociedad civil, y en otros foros de discusión pública de la política urbana, combinando los distintos intereses representados en los temas discutidos y definidos por este instrumento.

A partir de esta referencia mayor, otras aproximaciones se realizaron con los otros planes y programas específicos referentes a las diversas áreas de actuación del municipio en el desarrollo de las políticas de su competencia. Tales instrumentos cumplen un papel importante en el ordenamiento y en la articulación de las acciones gubernamentales y tienen un alcance, ámbito y períodos de vigencia diferenciados.

Cabe destacar inicialmente las interrelaciones establecidas entre el Plan Global Específico de *Vilas y Favelas* – PGE, así como el Programa BH Ciudadanía con el Presupuesto Participativo.

El primero se refiere a un plan de ordenamiento de las intervenciones en áreas relativas a la ciudad informal y cuyo objetivo es orientar las acciones sectoriales integradas para su regularización y urbanización. El plan se elabora con la participación de la comunidad local, implica un diagnóstico, propuestas, jerarquización y levantamiento de costos implicados en las soluciones buscadas. El PGE aborda los aspectos jurídicos, físicos y sociales de estas áreas y son las definiciones que se toman en él las que van a orientar las intervenciones que serán aprobadas por el Presupuesto Participativo. Si una localidad que participa en las asambleas del PP en estas áreas no tiene todavía un PGE, el recurso para la elaboración de un proyecto es aprobado conjuntamente con el previsto para la elaboración del plan, que precede y orienta la ejecución de éste.

El PGE también es un plan que ha sido sistemáticamente reformulado a partir de la discusión con la población local, siendo así actualizado siempre a partir de las definiciones básicas nacidas de este proceso. Es un plan que integra, en su construcción y en su aplicación, la participación de la población local. Esta participación se da a través de un Grupo de Referencia local integrado por líderes formales e informales de la comunidad, por representantes de los grupos y entidades que actúan en ella y por aquellas personas responsables de los equipos comunitarios. El colectivo representado por este grupo de referencia tiene el papel de acompañar el desarrollo del plan, actuar como agente multiplicador de las informaciones en la comunidad y actuar como representante también en las decisiones. Representa, por lo tanto, la activa participación de la población en ese proceso de planificación local, que tiene un peso importante sobre la realidad de las *vilas* de Belo Horizonte. Existen hoy en día 80 PGE ya concluidos o en marcha o cuya ejecución está en proceso de contratación; es un número bastante significativo y beneficia actualmente a unas 200.000 personas. El PGE es un fuerte instrumento de intervenciones coordinadas que está organizado en estrecha vinculación con el Presupuesto Participativo.

El Programa BH Ciudadanía se constituyó en la principal iniciativa del gobierno municipal para integrar las políticas sociales esenciales dirigidas a atender la población residente en las áreas de mayor vulnerabilidad de la ciudad, denominadas “Áreas Prioritarias de Inclusión Urbana y Social”. La articulación y la integración de este programa con el Presupuesto Participativo se concretizan a través de un mecanismo desarrollado para impulsar la aprobación de intervenciones en estas áreas en el proceso de discusión y consiste en atribuir una puntuación a los proyectos preseleccionados situados ahí. Se confieren pesos diferenciados a estas demandas, en el sentido de una discriminación positiva, buscando favorecer sus posibilidades de aprobación y así reforzar la urbanización de estas áreas. Con el desarrollo del Programa BH Ciudadanía, la Prefectura de Belo Horizonte ha conseguido ampliar la red de protección a las poblaciones residentes en ella, de acuerdo con las metas definidas en el Plan Plurianual de Acción Gubernamental – PPAG. Por otra parte, traduce el esfuerzo de integración de las políticas sociales en sus más diversos aspectos. Se cita, como ejemplo, el del abastecimiento alimentario, la asistencia social, la educación, la cultura, el deporte, la salud, los derechos ciudadanos, el combate al trabajo infantil, así como un mayor acceso de las familias necesitadas a vacantes en Educación Infantil, políticas de generación de ingresos y calificación profesional. Estas iniciativas y resultados son reforzados por intervenciones físicas en las áreas de saneamiento básico, apertura y pavimentación de vías de acceso y otras iniciativas de urbanización de estas áreas, a través del Presupuesto Participativo. La gran ganancia propiciada por esta integración es conferir mayor eficiencia a las acciones de la administración municipal en la consecución de los objetivos de mejorar la calidad de vida y reducir la pobreza de la población de estas áreas.

Ese procedimiento ha sido aplicado en los tres últimos ciclos del Presupuesto Participativo y el resultado es que más del 60% de las obras aprobadas recayeron en estos últimos años en estas áreas prioritarias. Este resultado demuestra también la integración del Presupuesto Participativo con otras políticas municipales articuladas por el BH Ciudadanía que, a la vez, desarrolla una política integrada y multisectorial dentro de la administración. El Programa BH Ciudadanía, que promueve la inclusión social de las familias

residentes en las áreas de riesgo, posee -como se puede ver- un fuerte vínculo con el Presupuesto Participativo.

Cabe también destacar el Programa de Recuperación y Desarrollo Ambiental de la Cuenca Pampulha – PROPAM, y también el Programa de Recuperación de los Cursos de Agua de Lecho Natural de Belo Horizonte - DRENURBS y el Plan Municipal de saneamiento – PMS, en sus articulaciones con el Presupuesto Participativo. Estos cumplen diferentes papeles en la organización de la ciudad y cuentan con la participación popular ya sea en su elaboración, actualización o en su monitoreo.

El Plan Municipal de saneamiento tiene por objetivo articular y coordinar las acciones de la operadora de servicios de agua y alcantarillado desarrolladas por la COPASA, que es la concesionaria de estos servicios, con las políticas sectoriales correlacionadas de drenaje, residuos sólidos y recuperación ambiental. Para orientar el diagnóstico, así como para monitorear las acciones deseadas en esta área, la Prefectura de Belo Horizonte desarrolló un indicador de comparación del acceso a los servicios de abastecimiento de agua, recolección y derivación de aguas servidas, recolección de basura, drenaje urbano, control de vectores, entre otros. Esto se realiza a través del Índice de Salubridad Ambiental – ISA, que tiene entre sus componentes la ejecución de proyectos aprobados por el PP.

El PROPAM, un programa que cuenta con un grupo gestor que implica la participación popular, ha orientado las inversiones del PP hacia intervenciones previstas y jerarquizadas en el plan de recuperación ambiental de la cuenca de la Pampulha. Se destaca que en ella se localiza el principal conjunto urbanístico y arquitectónico de la ciudad, siendo considerada de importancia fundamental en los proyectos de desarrollo de su potencial turístico.

De igual modo, el DRENURBS, un programa del Plan Director de Drenaje cuya meta es la recuperación de los cursos de agua, el saneamiento ambiental de los fondos de valle y el drenaje urbano, contiene una propuesta de priorización de las intervenciones en las cuencas hidrográficas estudiadas por el programa, que también guía la asignación de recursos a través del PP.

El Presupuesto Participativo se desenvuelve poniendo también a consideración las directrices sectoriales de toda el área urbana y de toda el

área social, afirmándose, así, como un instrumento importante de articulación de esos procesos ya instituidos en la ciudad. Cada una de las Secretarías, o de los órganos sectoriales gestores que tengan interfaz con el PP, está llamado a formular, actualizar y sistematizar las directrices propias de sus áreas de intervención. Bajo la coordinación de la Secretaria de Planificación, las indicaciones realizadas por las comunidades son examinadas a la luz de estas orientaciones, garantizando así la observancia de posibles restricciones o consentimientos, basadas en diagnósticos y criterios objetivos sobre los temas en discusión.

Por otro lado, esto significa también un desafío para que esos procesos y acciones pasen por un mayor nivel de articulación entre los propios órganos gubernamentales, propiciando que conversen, dialoguen más entre sí. El Presupuesto Participativo trae ese desafío en su formulación, en su dinámica y en su metodología, y cumple así el importante papel de hacer que la ciudad discuta la planificación de una forma más integrada y participativa; y a partir de los principales instrumentos y referencias ya establecidos.

Estos son los principales instrumentos que la experiencia de Belo Horizonte presenta como una forma de integración importante de sus políticas, que actúan en la consolidación de la planificación de la ciudad a través de la participación de la población en el destino de los recursos, la elaboración y el cumplimiento de las orientaciones generadas por los planes, programas y directrices; ya sea que estén relacionados directamente con el Presupuesto Participativo o vinculados a las decisiones tomadas en su espacio de definiciones. El **Cuadro I** más abajo presenta un esquema de estas articulaciones.

**Cuadro I**



Fuente: SMAPL – PBH

## **CANALES Y ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN**

En este tópico se aborda el aspecto de la participación, cuáles son los espacios y cuáles son los canales de participación existentes en la ciudad relacionados con el Presupuesto Participativo e incluso a través de un sistema de gestión más amplio.

Con relación al sistema de gestión compartida de las políticas municipales, éste está formado por más de 80 Consejos y Comisiones de cobertura municipal, regional o local. Esas Comisiones y Consejos tienen un carácter general o temático, o también sectorial, y entre ellos se destaca el Consejo Municipal de Política Urbana, que trata de temas más amplios relacionados con la ciudad como un todo. Los Consejos Sectoriales de las diversas áreas, como salud, educación, asistencia, entre otras, cada cual con sus atribuciones específicas, cumplen el papel de interlocución y control de las definiciones tomadas en foros más amplios, por ejemplo, Conferencias Sectoriales y Temáticas. Las Comisiones Regionales de Transporte, por ejemplo, tienen un papel importante en la regulación del transporte urbano en cada región, inclusive en la definición de las demandas de transporte de la

población local; las Comisiones de Seguimiento y Fiscalización del Presupuesto Participativo - COMFORÇA – tienen el papel, bastante probado en estos 13 años, de seguir y controlar la ejecución de las obras aprobadas a través del PP en lo relacionado con el cumplimiento de plazos, de los proyectos definidos y los recursos implicados. Se destacan también las Comisiones Distritales y las Comisiones Locales de Salud, las Comisiones Regionales y también Locales de Asistencia Social, entre varias otras que integran esta red de participación. Así, este sistema de gestión compartida se constituye de forma abarcadora, tanto desde el punto de vista del gran número de instancias existentes, como por su actuación en la ciudad como un todo, en las regiones y en el ámbito local, más próximo a la población residente, y detenta una organicidad y desempeño que le confieren un papel central en la regulación y control de las políticas y también en la proposición de iniciativas y políticas que serán implementadas en cada área de actuación.

La participación promovida directamente en el ámbito del Presupuesto Participativo cuenta también con el Consejo de Vivienda, con atribuciones relativas a la formulación y seguimiento de la política de vivienda desarrollada por el municipio, así como por el conjunto de definiciones relativas al Presupuesto Participativo de la Vivienda. Esto implica una discusión de los recursos que serán invertidos, así como de las reglas y criterios que serán adoptados en las discusiones públicas con los núcleos organizados de los sin hogar que se beneficiarán de las viviendas que serán construidas por el PPV.

La implantación, en 2006, del Presupuesto Participativo Digital, que destinó recursos específicos para la definición de obras a través de Internet, resultó en la incorporación de nuevos sectores de la ciudad en el proceso de selección ya instituido por el PP Regional y por el PP Vivienda. La selección del conjunto de obras que fueron sometidas a votación contó con la participación de la COMFORÇA. Para cada una de las nueve Regionales, la Prefectura presentó cinco obras de entre las cuales COMFORÇA escogió cuatro, que integraron el conjunto sometido a votación por Internet, sumando 36 obras de las cuales 9 fueron escogidas por la población para ser ejecutadas por la Prefectura, a razón de 1 (una) por Regional.

## DIMENSIONES DE LA EXPERIENCIA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE BELO HORIZONTE

### A. DIMENSIÓN TERRITORIAL

El Presupuesto Participativo de Belo Horizonte se estructura a partir de una base territorial compuesta por tres niveles de agregación que parten de la división de la ciudad en áreas homogéneas. Estas se componen de 81 Unidades de Planificación – UP, las cuales, a la vez, se aglutinan en 41 Sub-Regiones que se encuentran en los límites de las 9 Administraciones Regionales, conforme el **Cuadro II** más abajo.

**Cuadro II**

Nombre de la Región Administrativa	Número de Sub - Regiones	Número de UP	Número de Barrios / Vilas
Barreiro	05	08	66
Centro - Sur	03	13	43
Leste	04	09	45
Nordeste	06	08	59
Noroeste	05	10	68
Norte	04	08	50
Oeste	04	07	41
Pampulha	04	10	46
Venda Nova	06	08	47
TOTAL 09	41	81	465

Fuente: SMAPL – PBH

La distribución de los recursos se hace sobre esta base territorial constituida por las UP, tomando en cuenta la población residente y el Índice de Calidad de Vida Urbana – ICVU. Este índice expresa el acceso a la oferta de bienes y servicios urbanos en estas áreas, relacionados con 11 variables que son: abastecimiento, asistencia social, cultura, educación, deportes, vivienda, infraestructura urbana, medio ambiente, salud, seguridad urbana y servicios urbanos. Se tiene entonces una distribución de los recursos en la proporción directa de la población e inversa del ICVU, lo que implica que las áreas más populosas y de menor ICVU sean beneficiarias de mayores recursos.

Este enfoque territorial asegura también, a través de las normas del PP, que al menos una obra sea aprobada por Sub-Región y que haya, como máximo, una indicación por barrio para que se garantice una mejor distribución de las obras, evitándose, así, su concentración en función de posibles factores que influyan en los resultados. Esta característica permitió, además, instituir la

Sub-Región Especial, de ICVU más alto, con el fin de incorporar la participación de sectores medios de la población, manteniendo además la lógica de la división de los recursos favorablemente en las áreas más desposeídas. La creación de estas Sub-Regiones derivó de la constatación que los habitantes de estas zonas no participaban o participaban poco y, cuando lo hacían, no conseguían que se aprueben sus demandas. Con el objetivo de considerar las áreas con ICVU más alto, la Prefectura propuso un debate para atribuirles un recurso específico, para que también la población que reside en ellas pudiese plantear sus demandas locales, que también son del orden de la planificación, incluso urbanización o demandas de equipos, Con eso, la incorporación más efectiva de sectores de la población que tampoco participaban en el PP representó una forma de fortalecimiento de la legitimidad del proceso.

Cabe recordar también que la dimensión territorial del PP permitió crear el mecanismo diferenciado de aprobación de las obras en las áreas de intervención del Programa BH Ciudadanía, mencionado anteriormente.

## **B. DIMENSIÓN PARTICIPATIVA**

El proceso del Presupuesto Participativo Regional parte de un amplio llamado a la población para la Asamblea de Apertura de ámbito municipal. Esta fue seguida por Asambleas Regionales, realizadas en dos fases, también abiertas a todos los habitantes, para el levantamiento y la preselección de las obras demandadas. Después de ser inspeccionadas por técnicos de la Prefectura, éstas serán dadas a conocer a todos los delegados y delegadas seleccionados. En esta etapa se realiza la Caravana de las Prioridades, que cumple el objetivo de ayudar a los participantes en la realización de sus elecciones, a través de visitas a las obras preseleccionadas. Luego se realizan los Foros Regionales para escoger las obras y elegir la COMFORÇA – Comisión Regional de Seguimiento y Fiscalización. El proceso se cierra en el Encuentro Municipal con la entrega del Plan de Proyectos al Prefecto por parte de representantes de la COMFORÇA, según el **Cuadro III** que se indica más abajo.

### Cuadro III

Dimensión Participativa – PP Regional	
➤	Apertura Municipal
➤	Asambleas Regionales de levantamiento y preselección de obras
➤	Inspección de demandas de obras indicadas por las asambleas
➤	Caravana de Prioridades (visita de Delegados a sitios de obras)
➤	Selección final de obras en Foro Regional
➤	Elección de Comisiones de Seguimiento y Fiscalización – COMFORÇA en Foro Regional
➤	Encuentro Municipal de Prioridades Presupuestarias

Fuente: SMAPL – PBH

A través de este proceso se aprobaron 1184 obras, de las cuales 67,73% son obras de infraestructura y urbanización de *vilas* y *favelas*. Este porcentaje representa hoy un decrecimiento con relación a los primeros años del PP, cuando esta topología de obras representaba el 75% de las escogidas. Como resultado de este cambio de perfil se percibe la ampliación de la participación de las áreas de salud, educación, cultura, deportes y otras, cuyas demandas han surgido de forma creciente y en sentido inverso a las de infraestructura, lo que puede ser tomado como una señal de las mejoras obtenidas a través del PP con relación a estas últimas.

El Presupuesto Participativo de la Vivienda - PPV se estructura de forma diferenciada, dirigida al público específico de los núcleos de vivienda organizados y catastrados por la Secretaria Municipal de la Vivienda, y su organización y procesos decisorios se describen sucintamente en el **Cuadro IV** más abajo.

### Cuadro IV

Dimensión Participativa - PP Vivienda	
<b>Etapas</b>	
➤	<u>Consejo Municipal de Vivienda</u> - define cómo se aplicarán los recursos
➤	<u>Foros Regionales</u> - discuten criterios de distribución de los beneficios
➤	<u>Foro Municipal</u> - aplica criterios de distribución de los beneficios y elige la COMFORÇA
➤	<u>Ejecución de obras</u> – gestión pública y autogestión
➤	<u>Trabajo social en invasiones</u>
<b>Actores involucrados</b>	
➤	Gobierno Municipal, Consejo Municipal de Vivienda y Movimiento de los Sin Hogar

Fuente: SMAPL – PBH

El Presupuesto Participativo Digital representa la innovación más importante en el proceso actual y la gran divulgación y movilización en torno a las obras que van a ser escogidas por Internet, así como la gran votación

alcanzada en el proceso indican la posibilidad de agregar contingentes cada vez mayores en las decisiones, no solo con relación al PP, sino también con otras políticas implementadas por la Prefectura.

Los resultados de esta participación de más de 350.000 municipios en el PP Regional, además de la alcanzada en el PP Vivienda y los 503.266 votos en el PP Digital, pueden ser vistos a través de las 1184 obras aprobadas, de las cuales 816 están concluidas, 6.068 unidades habitacionales han sido aprobadas y 2183 han sido concluidas, como se aprecia en el **Cuadro V**.

**Cuadro V**

Topología	Obras	%	
Infraestructura	494	41,72	
Urbanización de vila	308	26,01	<u>816</u> Obras concluidas
Educación	118	9,97	<u>6.068</u> Unidades Habitacionales aprobadas
Salud	123	10,39	
Social	39	3,29	<u>2.183</u> Unidades Habitacionales concluidas
Deporte	47	3,97	
Vivienda	16	1,35	<u>372.785</u> Participantes de 94 a 2007
Cultura	19	1,60	<u>503.266</u> Votos en el PP-Digital
Medio Ambiente	20	1,69	
TOTAL >>>	1184	100,00	

Fuente: SMAPL – PBH

### C. DIMENSIÓN FINANCIERA

Las inversiones realizadas a través del Presupuesto Participativo se dan, conforme ya se dijo, en tres espacios distintos de deliberación pública. El primero, el PP Regional, aun con las sistemáticas reformulaciones y actualizaciones procesadas durante estos años, mantiene en lo fundamental el formato original definido en 1993. El otro espacio se refiere a las inversiones en vivienda popular, que se da a través del Presupuesto Participativo de la Vivienda – PPV, instituido en 1996. El tercero se refiere al nuevo espacio creado a través del Presupuesto Participativo Digital que define obras por Internet.

Se tiene así una dimensión financiera moldeada por la distribución de los recursos por Regional, para inversiones en obras y equipos, y por conjuntos

habitacionales localizados en diversos puntos de la ciudad, construidos para atender la demanda de vivienda. Esta alcanza el Presupuesto de R\$ 570 millones de recursos aprobados para las obras del PP, conforme el **Cuadro VI** más abajo. Este valor no incluye los recursos para 2007-2008 que serán destinados al PPV, que se encuentra en fase de definición en el Consejo Municipal de Vivienda.

**Cuadro VI**

PP	REGIONAL	VIVIENDA	DIGITAL	SUBTOTALES
1994	15.361.230,00	No hubo PPV	No hubo PPD	15.361.230,00
1995	18.186.309,00	No hubo PPV	No hubo PPD	18.186.309,00
1996	27.165.470,00	6.000.000,00	No hubo PPD	33.165.470,00
1997	26.948.339,00	7.000.000,00	No hubo PPD	33.948.339,00
1998	15.965.216,00	5.237.562,00	No hubo PPD	21.202.778,00
1999-2000	60.208.600,00	14.000.000,00	No hubo PPD	74.208.600,00
2001-2002	70.873.725,61	16.000.000,00	No hubo PPD	86.873.725,61
2003-2004	74.650.004,00	16.500.000,00	No hubo PPD	91.150.004,00
2005-2006	79.739.621,00	16.500.000,00	No hubo PPD	96.239.621,00
2007-2008	79.586.302,00	discusión pública en 2007	20.250.000,00	99.836302,00
<b>TOTALES</b>	<b>468.684.816,61</b>	<b>81.237.562,00</b>	<b>20.250.000,00</b>	<b>570.172.378,61</b>

Fuente: SMAPL – PBH

Cabe resaltar que los recursos invertidos en las obras que ya fueron concluidas superan en mucho este valor, en vista de gastos extras que normalmente son necesarios para completar los costos reales de su ejecución, como puede observarse en el **Cuadro VII** más abajo.

**Cuadro VII**

REGIONAL	OBRAS	RECURSOS		VALOR FINAL	
		FORO (R\$)	REAJUSTADO (R\$) (*)	CONTRATO (R\$)	REAJUSTADO (R\$) (*)
Barreiro	89	25.390.483,42	65.779.428,31	40.316.758,67	71.269.108,47
Centro Sur	67	14.185.602,53	39.764.340,11	18.558.129,54	36.974.341,58
Leste	89	16.880.971,29	48.218.565,68	22.456.594,00	50.108.100,18
Nordeste	85	25.196.089,09	65.916.839,63	35.389.872,70	77.566.484,76
Noroeste	96	27.574.647,97	72.632.789,04	39.875.370,67	88.303.387,86
Norte	95	20.132.417,90	53.024.382,91	31.197.360,56	59.186.203,83
Oeste	82	18.176.651,38	50.697.805,17	23.928.158,56	43.135.020,54
Pampulha	65	16.502.483,14	42.401.518,99	26.369.994,16	45.725.574,18
Venda Nova	101	24.400.061,67	62.452.330,20	31.213.054,13	63.971.481,72
<b>TOTAL</b>	<b>769</b>	<b>188.439.408,39</b>	<b>500.888.000,04</b>	<b>269.305.292,99</b>	<b>536.239.703,12</b>

Fuente: SMAPL – PBH

## **D. D. DIMENSIÓN INSTITUCIONAL**

Con relación a la dimensión institucional del Presupuesto Participativo de Belo Horizonte, el aspecto más importante que vale destacar es que su formulación, formato y funcionamiento cuentan con un sistema de autorregulación, en la medida en que no existen leyes que instituyan o regulen su estructuración y dinámica. Lo que existe son instrumentos creados, a partir de la discusión con la COMFORÇA, que le confieren validez y definen las reglas que deben prevalecer para su funcionamiento. Se destaca el Cuaderno de Metodología, que hace la distribución de los recursos por Sub-Región, presenta el mapa con la asignación de peso para obras en áreas prioritarias para la inclusión urbana y social y el mapa de UP Especiales; el Cuaderno de Directrices que aborda los aspectos técnicos relativos a la elaboración y ejecución de las obras, la legislación y los planes existentes, las directrices salidas de los órganos sectoriales; el Documento de Normas de los Foros Regionales, que estandariza todas las reglas relativas al proceso del PP. Todos son conocidos por la COMFORÇA y por los foros de discusión del PP.

Desde el punto de vista de la estructuración interna, política y administrativa, existe un Grupo Gerencial del Presupuesto Participativo, compuesto por todos los órganos y secretarías de la Prefectura que tiene interfaz con el Presupuesto Participativo, tanto en el área urbana cuanto en el área social. Este es el foro más amplio que reúne, discute y coordina el conjunto de acciones de gobierno relativas al Presupuesto Participativo. Cuenta también con la Coordinación de Participación Popular y Gerencias de PP en la Secretaría Municipal de Planificación, las Gerencias de PP de la Secretaría Municipal de Políticas Urbanas y de las nueve Administraciones Regionales, además de las Gerencias de Presupuesto Participativo de la Vivienda.