

Alcaldía de Porto Alegre. Brasil

Red URBAL N°9

DOCUMENTO BASE

Presupuesto Participativo y finanzas locales

Segunda versión ampliada

Mayo 2005

Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de la Comunidad Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de la Coordinación de la Red 9 y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.

Créditos

Coordinación del proyecto

Coordinador General de la Red URBAL 9 - Finanzas locales y Presupuesto Participativo, Clóvis Magalhães - Secretário de Gestão e Acompanhamento Estratégico, Alcaldía Municipal de Porto Alegre.

Coordinador Técnico: Cezar Busatto - Secretário de Coordenação Política e Governança Local, Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Coordinador Ejecutivo y Financiero: João Portella - Secretário de Programação Orçamentária, Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Secretaria Ejecutiva:

Denise de Oliveira Barreiro, Coordinadora da area de Projetos Especiais, Gabinete de Programação Orçamentária, Alcaldía Municipal de Porto Alegre.

Lauro de Carvalho Machado, Maria Inês Lottermann Braga, Luciane Gottfried Adami e Hugo Ricardo Tonoli, Profesionales de la Secretaria Ejecutiva.

Autor

Yves Cabannes, Asesor Alcaldía Municipal de Porto Alegre.

Autor Capítulo 2

Experiencia Brasileña en Presupuesto Participativo: caso de Porto Alegre, Sergio Baierle, Director – CIDADE. Brasil

Asistentes y Asesores

Lourdes Saavedra, Asistente de la Coordinación del proyecto

Alejandro Chiriboga, Gunther Merzthal, Mona Khechen, gráficos y mapas

Norma Quiñones, Asistente procesamiento de datos

Monica Rhon, asistente bibliografía

Jaime Vásconez, revisión del documento final y comentarios

Agradecimientos

A la Alcaldía de Porto Alegre.

A cada una y cada uno de los investigadores y funcionarios municipales que documentaron las 30 experiencias: Jurandir Santos Novaes (Belém), María Auxiliadora Gomes (Belo Horizonte), João da Costa Bezera Filho (Recife), Márcia da Silva Quadrado (Porto Alegre), Nilza de Oliveira (Santo André), Eduardo César Vaquero Marques (Campinas), Eva Geslaine Medina dos Santos, Fátima Feijó, Maurico Cardoso (Alvorada), Miriam Monteiro Oliveira (Juiz de Fora), Silvana Pirolí, Claudia D. Caloni (Caxias do Sul), José Leonardo M. da Costa, Silvio Stênio R. Freitas, Marta Silêda R. Costa, Ana Paula Lima, Edinaldo de Oliveira Pereira (Icapuí), Jaime Autorio, Edymar Sintra (Mundo Novo), Alejandro Luevano, José Alfonso Suárez del Real (Distrito Federal), Gustavo Hurtado (Buenos Aires), Alain Santandreu, Willian Masdeu (Montevideo), Horacio Ghiraldi (Rosario), Mariana Llona Rosa (Villa El Salvador), Mario Villavicencio Ramírez (Ilo), Carmen Balarezo, Luisa Rechia (Cuenca), Bibiana Romero Adames (Puerto Asís), Tatiana Saltos (Cotacachi), Antonio Baena González, Felipe Llamas, Maria Luisa Vásquez (Córdoba), Anja Röcke, Yves Sintomer (Saint-Denis), Djamel Sandid, Jean-Blaise Ticheral (Bobigny), Michelangelo Secchi, Giovanni Allegretti (Pieve Emanuelle), Thorsten Dauth, Yves Sintomer (Rheinstetten), Oscar Rea (El Alto), Adriana Oviedo Lozada (Pasto), Luís Guerreiro (Palmela), Geraldo Adriano Godoy de Campos, Melissa Elizabeth Pomeroy, Paulo Edgar da Rocha Resende, Pedro Feliu Ribeiro (São Paulo), Ruth Méndez de Garcia (San Salvador).

A las personas que permitieron la identificación de los estudios de casos así como la relación con los investigadores y responsables de los estudios en cada una de las ciudades: Sandra Magalhães, Moisés Machado, Jeroen Klink, Cid Blanco, Pedro Reis, Roselaine Frigeri, Herbert Sánchez, Marielle Dubbeling, Gunther Merzthal, Jaime Vásconez, Henry Mateus, Tatiana Saltos, Yves Sintomer, Tarson Nuñez, Giovani Allegreti, Cesar Pagliai.

A los Alcaldes que personalmente apoyaron el proceso de documentación y movilización de los equipos.

I. Al Centro Internacional de Gestión Urbana en Quito.

Lista de cuadro y tablas	5
Gráficos	6
Resumen Ejecutivo	7
CAPÍTULO 1 - PRESENTACIÓN Y PRIMERA APROXIMACIÓN AL DEBATE.	11
1. <i>Presentación</i>	11
2. <i>Pasos Metodológicos</i>	11
3. <i>Presentación de las experiencias analizadas y elementos de contexto</i>	13
4. <i>Diferenciar las experiencias de Presupuesto Participativo.</i>	22
4.1. <i>Dimensión Participativa</i>	22
4.2. <i>Dimensión financiera, fiscal y presupuestaria</i>	26
4.3. <i>Dimensión Normativa y Legal</i>	27
4.4. <i>Dimensión Territorial</i>	29
4.5. <i>Diferenciar los presupuestos participativos. Síntesis.</i>	31
CAPÍTULO 2 - LA EXPERIENCIA BRASILEÑA EN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: EL CASO DE PORTO ALEGRE	33
1. <i>Presupuestación participativa: múltiple y variada</i>	33
2. <i>La apuesta en la institucionalización</i>	34
3. <i>¿Desconcentración de tensiones o devolución de poder?</i>	36
4. <i>La experiencia del Presupuesto Participativo.</i>	37
4.1. <i>¿Que es Presupuesto Participativo (PP)?</i>	38
4.2. <i>El PP tiene un ciclo</i>	45
4.3. <i>Desafíos actuales</i>	46
CAPITULO 3 - FINANZAS LOCALES Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	50
1. <i>Ingresos Municipales</i>	55
1.1. <i>Tasas e impuestos municipales</i>	55
1.2. <i>Ingresos por transferencias de los gobiernos centrales</i>	56
1.3. <i>Ingresos por deudas y créditos</i>	58
1.4. <i>Casos ilustrativos</i>	58
2. <i>Análisis de los egresos municipales</i>	58
2.1. <i>Gasto de personal y de mantenimiento</i>	59
2.2. <i>Inversión municipal</i>	60
2.3. <i>Servicio y amortización de las deudas municipales</i>	62
2.4. <i>Síntesis sobre egresos y presupuesto</i>	64
CAPITULO 4 - LECCIONES APRENDIDAS DE LA COMPARACION DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS.	65
1. <i>Dimensión financiera</i>	65
2. <i>Dimensión Participativa</i>	70

2.1. Participación Popular	70
2.2. Rol y participación del Gobierno Local	76
2.3. Dimensión Territorial del PP	80
2.4. Dimensión normativa y jurídico legal	84
CAPITULO 5 - TEMAS DE DEBATE, APORTES Y CONCLUSIONES	90
1. Temas para debates	90
2. Los aportes de las ciudades al debate: la visión de los actores sobre sus innovaciones	94
3. Comentarios finales	101
CAPITULO 6 - ANEXOS	103
Anexo 1 - Guia para el analisis de casos de presupuesto participativo	105
Anexo 2 - Autores de los estudios de caso sobre presupuesto participativo	109
Anexo 3 - Sitios webs de interés general	113
Anexo 4.1. Bibliografía comentada	116
Anexo 4.2. Bibliografía general sobre presupuesto participativo	121
Anexo 4.3. Bibliografía por ciudades	125
Anexo 4.4. Bibliografía de otras ciudades con presupuesto participativo	145

Lista de cuadro y tablas

Cuadro 1.	Tasas de cambio a dolares
Cuadro 2.	Rangos de población de las ciudades que documentaron experiencias de Presupuesto Participativo
Cuadro 3.	Dimensiones y variables para discriminar las experiencias que se autodenominan como Presupuesto Participativo
Tabla 4.	Distribución del ingreso tributario disponible en Brasil
Tabla 5.	Evolución del ingreso municipal – Porto Alegre
Tabla 6.	3 Primeras prioridades del PP en Porto Alegre desde 1992.
Tabla 7.	Presencia anual en la plenaria de mayor participación
Tabla 8.	Sexo de los participantes en el PP – 2002 (%)
Tabla 9.	Etnia de los participantes en el PP – 2002 (%)
Tabla 10.	Escolaridad de los participantes en el PP 2002 (%)
Tabla 11.	Edad de los participantes en el PP – 2002
Tabla 12.	Ingreso familiar de los participantes en el PP – 2002 (%)
Tabla 13.	Participantes en las plenarios del PP en los años respectivos vinculados a las entidades o situaciones descritas 2002 (%)
Cuadro 14.	Inversión Municipal alcanzada en relación a lo planificado en 22 ciudades. Año 2002.
Cuadro 15.	Inversión Estimada, inversión alcanzada en 30 ciudades con presupuesto participativo (Año 2002, en % y en millones de dólares)
Cuadro 16.	Grado de Autonomía Financiera. Relación entre Impuestos municipales / Presupuesto realizado
Cuadro 17.	Relación entre las transferencias e ingresos del gobierno central hacia el Municipio y el presupuesto municipal total (ejecutado). Año 2002. En %.
Cuadro 18.	Relación entre Inversión Municipal y Presupuesto Ejecutado. Año 2002. En %.
Cuadro 19.	Relación entre el servicio de la deuda y el Presupuesto Municipal
Cuadro 20.	Población total hombres y mujeres en ciudades con presupuesto participativo

Cuadro 21. [Número de habitantes por region o distrito del Presupuesto Participativo.](#)

Gráficos

Gráfico I. [Localización de las experiencias latinoamericanas.](#)

Gráfico II. [Localización de las experiencias europeas.](#)

Gráfico III. [¿Desde cuándo existen las experiencias de Presupuesto Participativo?](#)

Gráfico IV. [Número de Habitantes por Concejal](#)

Gráfico V. [Número de Habitantes por Empleado Municipal en ciudades con presupuesto participativo. Año 2003. Ampliación](#)

Gráfico VI. [Estimativa del número de ocupados en Porto Alegre, por sector de actividad económica \(1995-2000\)](#)

Gráfico VII. [Variaciones Cambiarias a Dólares Americanos. Enero 2001 – Junio 2003](#)

Gráfico VIII. [Presupuesto Municipal por Habitante \(Promedio 2001 a 2003, en dólares\)](#)

Gráfico IX. [Presupuesto Municipal por Habitante \(2001 a 2003, en Dólares\). Detalle](#)

Gráfico X. [Distribución del Ingreso Municipal en Ciudades Latinoamericanas. Montevideo \(Uruguay\) y Santo André \(Brasil\). Año 2002](#)

Gráfico XI. [Distribución del Egreso Municipal en Ciudades latinoamericanas - Montevideo \(Uruguay\), Santo André \(Brasil\), Mundo Novo \(Brasil\) y Cuenca \(Ecuador\). Año 2002.](#)

Gráfico XII. [Presupuesto Participativo por Habitante en 22 ciudades \(en Dólares\)](#)

Gráfico XIII. [Presupuesto Participativo por Habitante en 19 ciudades](#)

Gráfico XIV. [Número de Habitantes por Empleado Municipal en ciudades con presupuesto participativo. Año 2003.](#)

Gráfico XV. [Número de Habitantes por Empleado Municipal en ciudades con presupuesto participativo. Año 2003. Ampliación](#)

Gráfico XVI. [Efectos Redistributivos de presupuesto participativo en Porto Alegre](#)

Gráfico XVII. [Inversión total realizada a través del presupuesto participativo y Mapa de la Exclusión Social. São Paulo.](#)

Cuadro 1. Tasas de cambio a dolares

Cuadro 1. Tasas de cambio a dólares

País	Moneda	2001	2002	2003
Brasil	Real	2,33	2,85	3,25
México	Peso	9,19	9,45	10,61
Argentina	Peso	1,00	2,98	3,03
Uruguay	Peso	13,10	20,69	28,19
Perú	Nuevo Sol	3,51	3,51	3,48
Ecuador	Dólar	1,00	1,00	1,00
Colombia	Peso	2.286,50	2.456,67	2.883,14
Europa (1)	Euro	1,12	1,07	0,91

Fuente: UN Operational Rates of Exchange, (1) Banco Central Europeo

Elaboración: Yves Cabannes, asistente: Norma Quiñones

Nota: Se realizó el promedio anual a partir de los promedios mensuales

Fuente: UN Operational Rates of Exchange, (1) Banco Central Europeo

(1) entre el promedio de enero 2001 hasta el promedio de los seis primeros meses de 2003

Resumen Ejecutivo

Introducción.

El presente documento es la segunda versión, completada y ampliada del documento base para la red URBAL No. 9, *Presupuesto Participativo y Finanzas Locales*, que coordina la ciudad de Porto Alegre en Brasil y que apoya la Unión Europea, a través de su programa URBAL.

En menos de 15 años, el Presupuesto Participativo - PP – se ha vuelto un tema de debate central y un amplio campo de innovación para todas y todos los y las involucrados en democracia y desarrollo local. Ha sido adaptado y adoptado por una gama amplia de aproximadamente 300 ciudades de América Latina, principalmente de Brasil, dónde se inició al final de los años ochenta. Desde el año 2000, el fenómeno se está expandiendo hacia las ciudades europeas y de otros continentes

Pasos Metodológicos

El documento base está construido a partir de 30 experiencias de presupuestos participativos que fueron documentadas por las propias ciudades a partir de una guía común de 50 preguntas. A las 25 experiencias de la versión inicial (diciembre 2003), cinco más fueron añadidas. Cubren un abanico amplio de regiones, de tamaño de ciudades, de tipo de proceso y de nivel de consolidación: 12 son brasileñas, 12 del resto de América Latina y 6 Europeas.

Variables de diferenciación entre experiencias:

Frente a la gran dispersión del universo de los presupuestos participativos se ha optado por seleccionar cuatro dimensiones, consideradas clave: I) Presupuestaria (o financiera). II) Participativa, considerando tanto la participación popular como la participación del gobierno local, III) Normativa y jurídica (en relación al marco legal) y IV) Territorial. Dentro de estas cuatro dimensiones, 18 variables ayudan a diferenciar las experiencias de presupuesto participativo, por lo general muy disímiles: I) *Instancia de aprobación final del presupuesto: ¿Quién tiene el poder de decisión?*; II) *Formas de Participación: ¿Democracia Directa y Democracia Representativa Comunitaria*; III) *¿Cual es el órgano de decisión de la priorización presupuestaria?*; IV) *De la Participación Comunitaria a la Participación Ciudadana: Democracia participativa ciudadana o democracia participativa "de proximidad"*; V) *Grado de participación de los excluidos*; VI) *Fiscalización de obras y control de la ejecución del Presupuesto Participativo*; VII) *Grado de información y de divulgación de los resultados aprobados*; VIII) *Grado de ejecución de las demandas aprobadas*; IX) *Papel del poder legislativo*; X) *Valor de los recursos debatidos: ¿Gestión de la escasez o control pleno de los recursos públicos?*; XI) *Presupuesto municipal específico para el 'funcionamiento' del Presupuesto Participativo*; XII) *Discusión de políticas tributarias*; XIII) *Grado de formalización o institucionalización*; XIV) *Relaciones entre Presupuesto Participativo y dispositivo de Participación Ciudadana*; XV) *Relación con otros instrumentos de planificación*; XVI) *Relación Presupuesto Participativo y descentralización intramunicipal*; XVII) *Grado de ruralización*; XVIII) *Grado de inversión de prioridades territoriales.*

El segundo capítulo, preparado por Sergio Baierle, Director de la ONG Brasileña CIDADE, presenta la experiencia paradigmática y consolidada de Porto Alegre. Insiste sobre la dimensión múltiple y multidimensional de presupuesto participativo que sea en relación al sistema de gobierno, al modo de participación de la ciudadanía, el tipo de consejos de ámbito municipal, al porcentaje de los presupuestos colocados a discusión y al nivel de centralización y descentralización de la experiencia.

Si bien Porto Alegre es una referencia, no puede ser un modelo a ser copiado, porque no existe un diseño acabado y definitivo de presupuesto participativo y está en permanente

transformación. Sin embargo se caracteriza como un espacio público esencialmente plebeyo comunitario, centrado en la inversión de prioridades y teniendo como norte la producción de justicia social. El presupuesto participativo de Porto Alegre no es el apéndice de una tecnocracia supuestamente eficiente, sino más bien el desdoblamiento de luchas populares de más de 30 años que ahora encuentran un espacio público para su procesamiento político. Como pre-condición, se trata de invertir la ruta o el sentido de la relación Estado - Sociedad, dando más poder político para quién menos poder político tiene.

El presupuesto participativo de Porto Alegre, y de las demás experiencias es un proceso que tiene un ciclo permanente de participación que lo torna en algo mucho más grande que una simple consulta. A pesar de sus logros y de la ampliación y diversificación de quién participa, el presupuesto participativo de Porto Alegre presenta una serie de desafíos para su continuidad, de los cuales se destacan tres: I) La articulación participativa entre presupuesto participativo y planeamiento, II) La necesaria politización y publicización de la gestión comunitaria de políticas sociales, lo cual supone democratizar radicalmente las organizaciones comunitarias y III) la "repectuación" de la Federación Brasileña. Porto Alegre no es "una isla en el desierto de las políticas neoliberales", por lo tanto se vuelve necesario "repectuar" e incidir en las políticas a nivel de Estado (Provincias) y del gobierno central.

Lecciones aprendidas de las experiencias

Una lectura histórica de las experiencias iniciadas desde 1989 permite identificar tres fases: I) *Experimentaciones* (1989-1997), Fase II: *masificación* brasileña (1997-2000) y Fase III (2000 en adelante) de expansión fuera de Brasil y diversificación. Las 30 experiencias documentadas hacen justicia a estas tres fases y reflejan los rangos de población en donde se dan: desde municipios de menos 20.000 habitantes hasta las principales metrópolis de la región. La expansión exponencial en pocos años sugiere que se trata de un fenómeno irreversible, todavía volátil e insuficientemente documentado.

Se desarrollan en sistemas políticos marcados tanto por el presidencialismo como el parlamentarismo y en ciudades muy diferentes por su nivel de representación democrática. El número de concejales por habitantes que varía desde 1 por 130.000 habitantes hasta 1 para menos de 1.000, plantea una pregunta a ser retomada en los debates ¿El presupuesto participativo ocupa un vacío de democracia representativa y es un sustituto de democracia representativa? y/o ¿es un elemento central de una democracia participativa?

Finanzas locales y presupuestos participativos

Por lo menos, tres elementos tienen que ser tomados en cuenta para hacer "inteligibles" las relaciones entre presupuesto participativo y finanzas locales. Primero, las variaciones cambiarias en relación al dólar que han afectado en particular a Argentina, Uruguay y Brasil. Estas variaciones limitan cualquier análisis comparativo. El segundo elemento se refiere a las discrepancias entre los presupuestos y *las inversiones financieras planificadas* por las ciudades, los *alcanzados* y los *efectivamente ejecutados*. Los análisis en el documento se refieren a los presupuestos "efectivamente ejecutados" porque inciden directamente sobre los valores discutidos en los presupuestos participativos. El tercer elemento se refiere a los presupuestos municipales por habitante, que varían de 2,200 USD a menos de 20 USD, lo cual tendrá también una incidencia sobre la dimensión presupuestaria del presupuesto participativo.

El examen de los *ingresos municipales* de municipios con presupuestos participativos permite concluir que su grado de autonomía financiera (% de las tasas e impuestos municipales en relación al total) varía de menos de 20% a más de 90%. La mayor autonomía se refiere a ciudades por lo general grandes, con fuertes aportes de impuestos prediales y con una buena cultura de recaudación fiscal. La dependencia de transferencias

de los gobiernos centrales es más marcada para los municipios menos y para los municipios de la región andina. Es notable también el bajo nivel de ingresos por deudas y créditos, lo cual demuestra que los presupuestos participativos debaten y asignan recursos públicos, esencialmente endógenos.

El análisis de los egresos municipales permite concluir que, más allá de fuertes diferencias, los *gastos de personal y mantenimiento* representa el principal rubro de gasto, en particular en los municipios donde la salud y/o la educación son municipalizadas. El número de empleados por habitantes que varía de 1: 1200 (municipios peruanos) a 1 para 40 o 50 habitantes incide directamente y explica las diferencias. El análisis del porcentaje dedicado a la inversión es la parte decisiva del presente trabajo, porque generalmente el presupuesto participativo discute parte o la totalidad de este rubro. Se nota que más allá de las variaciones entre ciudades, es notable la variación entre lo que la ciudad planifica para la inversión y lo que realmente alcanza. Este elemento afecta directamente el presupuesto participativo. Los niveles de confianza de la población y su propensión a participar bajan cuando las promesas financieras no pueden ser cumplidas. Es interesante notar también que el servicio a la deuda es generalmente inferior al 8% del gasto municipal, lo cual refuerza el concepto del presupuesto participativo como proceso endógeno que no depende del exterior.

Las varias dimensiones de los presupuestos participativos

Este capítulo es la parte central del documento. Intenta extraer lecciones desde la práctica en las varias ciudades. Cada una de las cuatro dimensiones esta estudiada a partir de variables e indicadores precisos:

- a. *Dimensión financiera:* I) valor de los recursos debatidos, II) Presupuesto participativo por habitantes y III) Relación entre presupuesto participativo y recomendación fiscal.
- b. *Dimensión Participativa:* I) Participación popular y participación comunitaria, II) Instancias de control de ejecución del presupuesto y de aprobación de las obras, III) Presupuesto participativo y género, IV) Excluidos/das de la participación y acciones afirmativas en algunas ciudades, V) Instancia de aprobación final del presupuesto y rol de la Cámara Municipal, VI) Espacios y canales de decisión. El presupuesto participativo y las otras formas de participación. A nivel de la participación de los gobiernos locales los puntos de análisis son: VII) el anclaje institucional del presupuesto participativo en la máquina administrativa, VIII) el grado de adecuación de las máquinas administrativas a las exigencias de los presupuestos participativos y IX) los canales y métodos para la divulgación de los resultados.
- c. *Dimensión Territorial:* I) El presupuesto participativo como instrumento de inclusión del espacio rural municipal. II) Presupuesto participativo y grado de descentralización municipal, III) El presupuesto participativo como instrumento de profundización de la descentralización y IV) el impacto del presupuesto participativo sobre la inversión de las prioridades territoriales.
- d. *Dimensión normativa y jurídico legal:* I) Grado de formalización y de institucionalización, II) Instrumentos de formalización y/o institucionalización, III) vinculaciones entre presupuestos participativos y otros instrumentos de participación y IV) Relaciones entre presupuesto participativo y otros instrumentos de planificación.

Propuestas de temas para debates y aportes

Los temas surgieron del análisis de las experiencias, así como de la lectura de una extensa bibliografía, de varias reuniones técnicas y del trabajo regular del autor con las ciudades. Estos temas están organizados por las cuatro dimensiones mencionadas anteriormente. Además, se agregó una dimensión política tratando de las relaciones entre presupuesto

participativo, gobernabilidad y democratización. Estos temas podrían, eventualmente, transformarse en temas de sub-proyectos de interés común.

Están planteados por lo general en forma de preguntas:

- a. *Dimensión participativa:* I) ¿Cuáles son los objetivos subyacentes a los presupuestos participativos?, II) Control social de las decisiones ¿Quién controla y fiscaliza la ejecución del presupuesto y el proceso de implementación de las obras?, III) ¿Participación directa o Representación ciudadana?, IV) Rol de los profesionales (ongs), universidades, organizaciones internacionales, "socios externos", etc...), V) Presupuesto Participativo y equidad de género; VI) Participación de los y de las excluidos(as), VII) Mecanismos municipales de evaluación y monitoreo, VIII) Capacitación y refuerzo de capacidades de los gobiernos locales.
- b. *Dimensión financiera:* IX) Gestión de la escasez o control de recursos públicos y X) Finanzas municipales, políticas fiscales y presupuestos municipales.
- c. *Dimensión territorial:* XI) ¿Hasta donde descentralizar? XII) ¿Presupuesto Participativo para el barrio o para la ciudad?
- d. *Dimensión normativa y jurídico legal:* XIII) ¿ Proceso experimental o proceso normativo?, XIV) ¿Hasta donde formalizar o institucionalizar?, XV) Vinculaciones entre planes de Desarrollo o de Ordenamiento Territorial y presupuestos participativos
- e. *Dimensión Política. Gobernabilidad y Democracia:* XVI) Presupuesto participativo y Capital Social; XVII) Consecuencias de los cambios de administración municipal sobre los procesos de presupuesto participativo; XVIII) Información, Comunicación y Presupuestos Participativos, XIX) Relación con el legislativo y los concejales. El rol político de los presupuestos participativos, XIX) ¿Cómo evitar la cooptación (recuperación política), la burocratización, la estandarización o la modelización del proceso?; XX) Presupuesto Participativo y Modelos de Democracia Participativa.

El análisis está completado por la visión que cada ciudad estudiada tiene sobre sus propias innovaciones y sobre lo que hace única su experiencia. Las respuestas son un valioso aporte al debate, principalmente a las dimensiones políticas, participativas y jurídico-legales. Las dimensiones territoriales y financieras merecerían un trabajo adicional.

Comentarios finales: desafíos para el futuro

Se destacan tres desafíos que tendrán que enfrentar los presupuestos participativos en el futuro y se proponen respuestas preliminares. El primer desafío se refiere a las condiciones de irreversibilidad de los procesos y a la necesaria apuesta sobre la capacitación ciudadana y de los funcionarios municipales. El segundo desafío apunta a una necesaria vinculación mayor con los sectores económicos, en particular de economía solidaria, para afianzar un modelo económico local sustentable. La tercera reflexión plantea el presupuesto participativo como el reflejo de una visión moderna de la política y de la gobernanza. El documento concluye, afirmando que, a lo mejor, los presupuestos participativos están ocupando el frágil espacio que existe entre una libertad que se conquista por los movimientos y un derecho que se otorga desde la esfera pública.

En los anexos se encuentra la guía de más de 50 preguntas que sirvió de base a la documentación de las experiencias, así como el nombre de los autores de los casos. Una bibliografía de más de 300 referencias está organizada en I) títulos generales, II) referencias por ciudades estudiadas y III) otras referencias, en particular sobre São Paulo y el Estado de Rio Grande do Sul. Referencias de sitios web completan los anexos.

CAPÍTULO 1 - PRESENTACIÓN Y PRIMERA APROXIMACIÓN AL DEBATE.

1. Presentación

En menos de 15 años, el Presupuesto Participativo - PP – se ha vuelto un tema de debate central y un amplio campo de innovación para todas y todos los y las involucrados en democracia y desarrollo local. Ha sido adaptado y adoptado por una gama amplia de ciudades de América Latina, principalmente de Brasil, dónde se inició al final de los años ochenta.

Según nuestras estimativas, hoy en día, más de 300 ciudades, han estado o están aplicando el presupuesto participativo. Si bien la mayoría de las experiencias continúan siendo brasileñas, nuevas iniciativas vienen floreciendo en otras ciudades latinoamericanas, en particular en Perú, en San Salvador, en Ecuador, en Colombia y en varias ciudades del Cono Sur. Por otra parte, algunas experiencias están construyéndose en ciudades europeas, muchas de ellas haciendo referencia a Porto Alegre como ciudad paradigmática y de referencia. Si bien por su número representan una masa crítica interesante, no deja de ser limitada comparada con los 16 000 municipios latinoamericanos.

Frente a un cuadro en expansión y que experimenta rápidas alteraciones, el presente documento intenta *extraer algunas lecciones* (Capítulo. 3) a partir de 30 experiencias en desarrollo en América Latina y en Europa. Representan 10% aproximadamente del universo actual de los presupuestos participativos en ejecución. Con más de 35 millones de habitantes viviendo en estas ciudades, la muestra es significativa, con plena seguridad de mucho más del 10% de la población que hoy en día vive o ha vivido en un pasado reciente procesos de presupuesto participativo, porque la muestra seleccionó proporcionalmente más ciudades grandes. Sobre la base de una lectura comparativa apuntando a cuales son las diferencias entre estas experiencias, y sobre la base de cómo las ciudades ven sus procesos, varios *temas que merecen debate* (Capítulo. 4) son identificados.

Una atención particular está dada, en el Cap. 2, a las finanzas municipales de las ciudades que están pasando por un proceso de presupuesto participativo. La comprensión de los límites y de los desafíos financieros y fiscales por los cuales pasan estas ciudades es indispensable para apreciar, por una parte, el potencial que representa el presupuesto participativo y, por otra parte para vislumbrar sus límites.

El presente documento no refleja solamente la perspectiva de su autor, sino que intenta reflejar las visiones y las reflexiones de los actores involucrados en procesos de presupuesto participativo. En este sentido su enfoque es más de "*producción social del conocimiento*" que de opinión particular. Está también marcado por una vivencia casi cotidiana con el tema, desde los primeros intentos, convivencia ampliada a nivel latinoamericano entre 1997 y 2004, cuando la coordinación del Programa de Gestión Urbana de Naciones de donde actuamos, integra el presupuesto participativo como una de sus líneas privilegiadas de trabajo.

2. Pasos Metodológicos

La intención fue de cubrir un espectro lo más amplio posible de regiones, de tamaño de ciudades, de tipo de proceso y de nivel de consolidación. Las ciudades fueron invitadas a documentar sus experiencias a partir de una guía común (ver Anexo 1) diseñada para esta ocasión.

Las 25 experiencias que fueron documentadas en 2003 para servir de sustento al documento base que fue discutido durante el seminario de lanzamiento de la Red 9 y las cinco adicionales que fueron documentadas en 2004 son una parte limitada de un universo

complejo. A pesar de mencionar muchas más, no dejará de ser un trabajo limitado, cuyo objeto es antes que nada de generar debates sobre temas neurálgicos. Estas 30 experiencias definidas con el Municipio de Porto Alegre y el especialista de Cidade¹, encargado del capítulo del documento base sobre la experiencia de Porto Alegre, fueron seleccionadas por sus aspectos diferenciados e innovadores, intentando rendir cuentas de la variedad de prácticas y evitar así la construcción de un modelo único. Porto Alegre, como referencia emblemática e histórica, además de hacer parte de las 30 experiencias, será objeto de un capítulo particular, el cual sin lugar a duda alimentará también el debate.

La guía para documentar esas experiencias fue construida a partir de trabajos previos y también de la investigación del FNPP – Foro Nacional de Participación Popular Brasileño² y consolidada con el municipio de Porto Alegre y el especialista de Cidade. Las guías fueron trabajadas por los propios municipios, asesorados en algunos casos, por especialistas e investigadores externos, (ver Anexo 2: Autores de los estudios de caso). Los estudios de casos fueron realizados en cinco idiomas: portugués, español, francés, inglés e italiano. Además algunos aportes conceptuales fueron en alemán. El procesamiento de los datos fue realizado directamente en los idiomas de trabajo, sin traducción. Las tareas de coordinación, de consolidación de datos y de apoyo a las ciudades fue llevada a cabo por el autor, asesorado por el equipo del PGU desde Quito, Ecuador para el documento inicial, y por el Centro Internacional de Gestión Urbana – CIGU- para la presente versión ampliada³.

Los datos obtenidos fueron cruzados e enriquecidos con informaciones fruto de trabajo de campo y a partir de una extensa bibliografía especializada por ciudades (ver Anexo 3). El documento refleja parcialmente la riqueza de respuestas a las preguntas, de los comentarios contenidos en los casos. Una restitución más exhaustiva hubiera requerido un texto mucho más voluminoso. Podría ser considerado en el futuro.

Segunda versión ampliada y completada

Esta segunda edición completada y ampliada del documento base original preparado en la perspectiva de seminario de lanzamiento de la red URBAL 9 que tuvo lugar en enero de 2004 en Porto Alegre. Recoge una serie de comentarios registrados durante el propio seminario, así como observaciones mandadas por varias de las ciudades que participaron en la documentación de su experiencia.

Cinco experiencias adicionales fueron documentadas para cubrir forma mas completa el abanico de experiencias de presupuesto participativo: São Paulo, como primera megalópolis a desafiar el tema; San salvador, El Salvador, experiencia de referencia en América Central que no era presente en la primera versión; Uno de los Distritos más pobres (Distrito 7) de la urbe indígena más grande de América Latina (El Alto, Bolivia) que plantea el tema en un contexto multicultural y pluri-étnico; Pasto, Colombia, quién aprovechó con la implantación del presupuesto participativo, las potencialidades abiertas por las leyes nacionales sobre participación y Planes de Ordenamiento Territorial (POT), y Palmela, experiencia que a pesar de pensarse “modesta”, no deja de ser de referencia para Europa.

La finalización de la segunda versión en los primeros meses del 2005 enfrentó un problema metodológico y político importante: en 74⁴ de las 12 ciudades brasileñas documentadas, el equipo municipal que llevaba el proceso de presupuesto participativo perdió las elecciones municipales a finales del 2004. Aconteció el mismo fenómeno en 5⁵ de las 122 del resto de América Latina. Es demasiado temprano para emitir cualquier

¹ Sergio Baierle, Cidade. Porto Alegre. Brasil.< baierle@ongcidade.org>

² Investigación sobre 103 experiencias de PP brasileñas. Ver para su síntesis: Torres Ribeiro, Ana Clara, Grazia de Grazia. Experiências de Orçamento Participativo no Brasil. Período de 1997 a 2000

³ CIGU, Centro Internacional de Gestión Urbana, institución creada por varios de los socios y del personal del PGU, al cerrar el Programa.< cigu@cigu.org>

⁴ Campinas, Porto Alegre, Belém, Caxias do Sul, Alvorada, Icapuí y São Paulo

⁵ Cuenca y Villa El Salvador

opinión sobre las evoluciones o las interrupciones, y todavía más arriesgado aún, documentar las nuevas experiencias. La opción metodológica fue, por lo tanto, consolidar el análisis comparativo con datos hasta diciembre del 2004. Tal situación plantea sin embargo la necesidad de trabajos futuros para poder apreciar los cambios que con seguridad van a acontecer.

3. Presentación de las experiencias analizadas y elementos de contexto

El cuadro 2 *Rangos de población de las ciudades que documentaron experiencias de Presupuesto participativo*, ilustra la idea de que los presupuestos participativos se desarrollan en ciudades desde menos de 20 000 habitantes (Icapuí o Mundo Novo en Brasil, Rheinstetten en Alemania o Pieve Emanuele cerca de Torino, Italia) hasta en Mega ciudades como Buenos Aires, México o São Paulo. Esta diversificación del tamaño y por lo tanto de la escala es un primer elemento que hace complejo cualquier análisis. El Gráfico I – *Localización de experiencias documentadas en AL* - refleja la distribución geográfica amplia de las experiencias, tanto en Brasil como en el resto de América Latina.

Cuadro 2. Rangos de población de las ciudades que documentaron experiencias de Presupuesto Participativo

Población	Brasil	América Latina	Europa	Total
Mayores de 4 millones	São Paulo, Brasil			1
De 1 a 4 millones	Recife Porto Alegre Belem Belo Horizonte	Montevideo, Uruguay Rosario, Argentina Buenos Aires C.F, Argentina		7
De 500 a 1 millón	Santo André Campinas	San Salvador, El Salvador Deleg. Cuahémoc, D.F. México		4
De 50 a 500 mil	Alvorada Juiz de Fora Caxias do Sul	Villa El Salvador, Perú Ilo Perú Cuenca, Ecuador Pasto, Colombia	Córdoba, España Sant Denis, Francia Palmela, Portugal	10
Menos de 50 mil	Icapuí Mundo Novo	Puerto Asís, Colombia Cotocachi, Ecuador Distrito 7, El Alto, Bolivia	Bobigny, Francia Pieve Emanuele, Italia Rheinstetten, Alemania	8
TOTAL	12	12	6	30

Fuente: Estudio de casos de las ciudades 2001, 2002, 2003, 2004.

Elaboración: Yves Cabannes, Asesor Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Una lectura histórica de los PP's permite diferenciar 3 grandes fases, claramente ilustradas por el Gráfico III "*Desde cuando existen las experiencias de presupuesto participativo*".

La primera fase, de 1989 a 1997, es de *experimentaciones*. Se "inventan" las nuevas formas de gestionar los recursos públicos, en primer lugar en Brasil, en Porto Alegre, en pocas más como Santo André, y en Montevideo - Uruguay, en donde desde 1990, la población fue invitada a orientar el uso de los recursos quinquenales del Municipio.

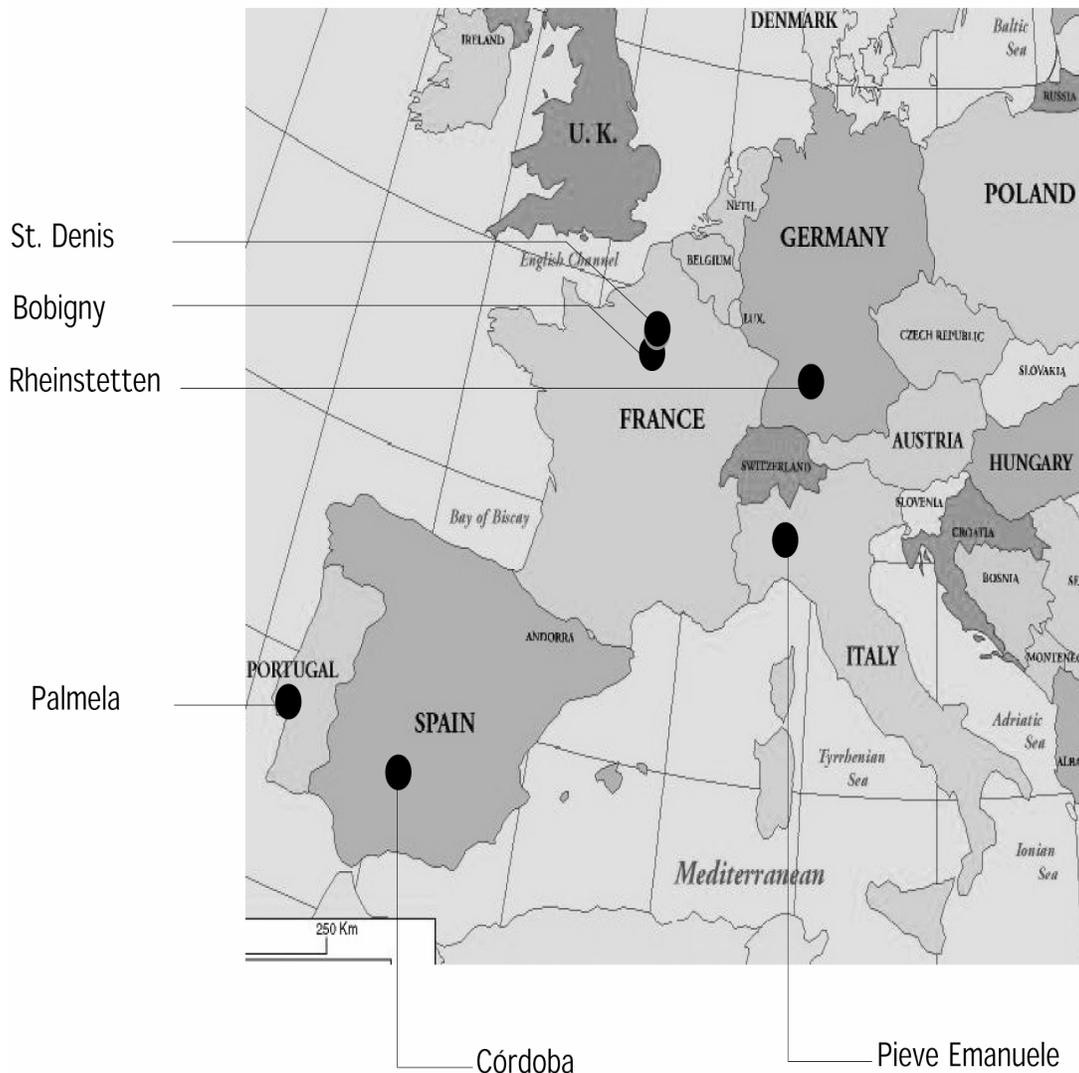
La segunda fase, que llamamos de *masificación brasileña*, corresponde al periodo de 1997 a 2000, período durante el cual más de 130 municipios brasileños adoptan el modelo, con variaciones notables.

Gráfico I. Localización de las experiencias latinoamericanas.



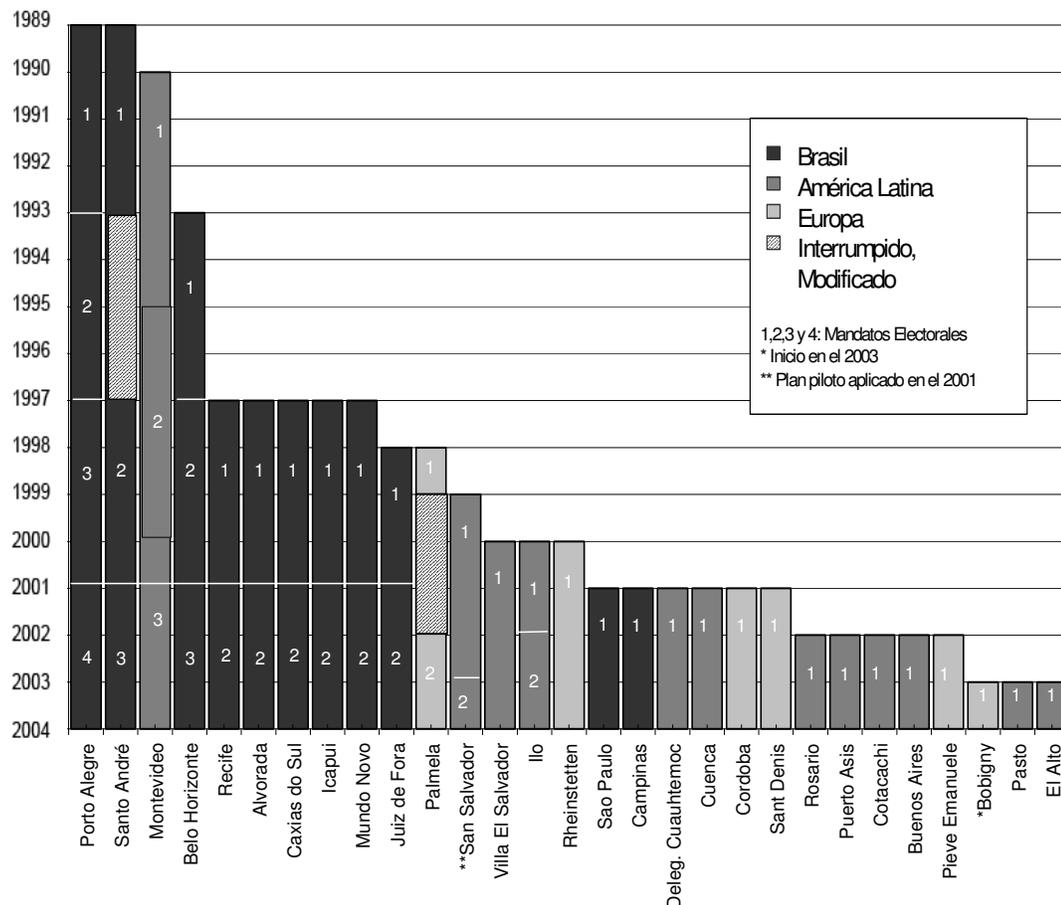
Gráfico II. Localización de las experiencias europeas.

Localización de las experiencias Europeas de Presupuesto Participativo referenciadas en este número



La tercera fase, del 2000 a la fecha, puede ser identificada como de *expansión* (fuera de Brasil) y de *diversificación*. Es a partir de esta fecha que numerosas ciudades latinoamericanas y más recientemente europeas adoptan, en general con profundas adaptaciones, los modelos existentes. Las experiencias seleccionadas hacen justicia a estas fases: experimental (4 ciudades), masificación brasileña (7 casos) y expansión/diversificación (19 casos).

Gráfico III. ¿Desde cuándo existen las experiencias de Presupuesto Participativo?



Fuente: Información de las Ciudades, Estudio Financiamiento local y Presupuesto Participativo -2003
Elaboración: Yves Cabannes. Prefeitura Municipal de Porto Alegre

La expansión exponencial sugiere que se trata de un fenómeno irreversible y una de las dificultades (a la cual la Red 9 se enfrenta) es precisamente de poder acompañar este momento de *floreCIMIENTO INCONTROLADO*.

Las experiencias de referencia son ilustrativas también del nivel de consolidación: una sola, Porto Alegre, atravesó 4 gestiones municipales (hay menos de 5 ciudades en ese caso); tres están en su tercera gestión (incluyendo a Santo André que interrumpió su proceso entre 1993 y 1996); nueve están en su segunda gestión y las demás apenas iniciando su primera gestión de presupuesto participativo. Por lo tanto, las lecciones aprendidas se refieren tanto al "como iniciar" que al "como experimentar" y al "como consolidar" a través del tiempo: tres desafíos diferentes para una lectura que no puede ser unívoca.

Además de estas experiencias, varias más serán mencionadas y podrían perfectamente haber sido sujetos de documentación. Se trata de experiencias innovadoras que marcaron y marcan el presupuesto participativo y sobre las cuales disponen de informaciones de primera mano. Con el riesgo de dejar muchas de lado mencionaremos: Pelotas, Gravataí, Timóteo, Viamão, Santa Maria, Mauá, Barra Mansa, Santos, Betím, Governador Valadares en Brasil, Marsella (Colombia), Esmeraldas, Pedro Moncayo o Colta (Ecuador) y varias ciudades europeas tales como Salford (Inglaterra), Morsang sur Orge (Francia), Grottomare (Italia), Puerto Genil y Rubí (España).

Breve presentación de las experiencias referenciadas y de sus aspectos particulares

Ciudades brasileñas

1. **Alvorada**, Municipio pobre (183 968 habitantes) del Estado de Rio Grande do Sul, tiene una base agrícola (arroz y mandioca) importante. El presupuesto participativo ha sido un elemento positivo de aumento de recaudación fiscal. Además destaca el *valor pedagógico* del proceso de presupuesto participativo y lo relaciona antes que nada a la construcción de la ciudadanía.
2. **Belém**, en la desembocadura del Río Amazonas (1 280 614 habitantes) tiene el sector del comercio y de los servicios como base económica. Amplió el concepto de presupuesto participativo hacia el de *Congreso de la Ciudad*, con presencia marcada y original de los sectores tradicionalmente excluidos.
3. **Belo Horizonte**, (2 238 526 habitantes), capital del Estado de Minas Gerais. Ha introducido el *presupuesto participativo para habitación*, para hacer frente a las demandas de los sin techo. Además, vincula estrechamente el presupuesto participativo con otros instrumentos de planificación.
4. **Campinas**, polo tecnológico brasileño, se caracteriza por una industria metal-mecánica de alta tecnología (969 396 habitantes). El presupuesto participativo delibera sobre el 100% de los recursos de inversión del municipio, lo cual es poco común.
5. **Caxias do Sul**, ciudad industrial de porte medio (360 419 habitantes) al sur del Brasil disfruta de un PIB elevado. Vincula estrechamente el presupuesto participativo al Plan Físico Urbano. Además demuestra que las Asociaciones de Barrios tradicionalmente expresivas, han sido reforzadas a través del presupuesto participativo.
6. **Icapuí**, 16.555 habitantes, pequeño puerto pesquero y turístico en el litoral nordestino de Brasil, tiene también una base agrícola y pecuaria. Referencia consolidada de presupuesto participativo para municipios de pequeño tamaño. Ha introducido un presupuesto participativo para niños, niñas y jóvenes (Día Feliz).
7. **Juiz de Fora**, polo comercial regional, industrial y de servicio dinámico (456 796 habitantes), cercano a Rio de Janeiro. Ha implantado un presupuesto participativo original, en gran parte por ser una ciudad no administrada por el Partido de los Trabajadores – PT (situación de los demás casos brasileños).
8. **Mundo Novo**, municipio pequeño de Mato Grosso do Sul (15 669 habitantes) con base agrícola y piscícola. Su principal innovación (y caso casi único) es el colocar a discusión el 100% del presupuesto participativo, tanto los recursos fijos como aquellos para inversión.
9. **Porto Alegre** (1 360 590 habitantes), ciudad pionera en el sur de Brasil y referencia internacional. Se trata de la experiencia más consolidada.
10. **Recife**, situada en el Nordeste del Brasil (1 422 905 habitantes) vive de la industria, de los servicios y del turismo. Desde 1997, se destaca por trabajar el enfoque de género y un presupuesto participativo de niños, niñas y jóvenes.
11. El Municipio de **São Paulo** (más de 10 millones de habitantes para el solo municipio) demostró entre 2001 y 2004 que era posible, en un tiempo relativamente corto, de realizar un presupuesto participativo en una de las principales megalópolis del planeta. Además de valores importantes puestos a discusión pública (del orden de 300 millones en 2003), la experiencia se destaca por sus incentivos para la participación de los grupos vulnerables, su excelente sistema de monitoreo territorializado de las inversiones resultando del PP y de medición del impacto sobre el mapa de la exclusión.
12. **Santo André** (649 331 habitantes) en el corazón industrial de la Región Metropolitana de São Paulo (ABC Paulista) vincula fuertemente el presupuesto participativo con su proyecto de planificación estratégica (*Ciudad del Futuro*). Su Consejo del presupuesto participativo es original porque involucra tanto a funcionarios públicos nombrados como a delegados electos.

Ciudades latino-americanas no brasileñas

13. **Buenos Aires (Capital Federal)** cuenta con casi 3 millones de habitantes. Introduce el presupuesto participativo en la Constitución de la Ciudad en 1996. Sin embargo, el proceso se desarrolló solamente en los tres últimos años. Permite reflexionar sobre los potenciales y los límites de un proceso "decretado" desde arriba.
14. **Cuenca**, pujante ciudad ecuatoriana (417 632 habitantes), ha introducido en forma única el presupuesto participativo en las 21 parroquias rurales del Cantón, sin introducirlo todavía en la zona urbana. Intenta vincular el presupuesto participativo al desarrollo económico local y a la economía solidaria.
15. **Cotacachi**, es un municipio de 37 254 habitantes, pluri-étnico, artesanal y turístico, con base agrícola, situado en los Andes Ecuatorianos. El presupuesto participativo resultó de la voluntad política del Alcalde y de una resolución de la Asamblea Cantonal que agrupa a los varios segmentos de la población.
16. **Delegación Cuauhtemoc (Distrito Federal), México** (8 600 000 habitantes). Esta delegación es pionera en México en el tema del presupuesto participativo y coloca a discusión parte de los recursos transferidos a las delegaciones por el Distrito Federal. El proceso, reciente, está todavía en fase experimental.
17. El **Distrito 7 del municipio de El Alto, Bolivia**, es uno de los distritos con mayor número de empobrecidas y empobrecidos del municipio (670 000 habitantes) que cuenta con más de 70% de población indígena Aymara y Quechua. El proceso se destaca por ser ampliamente participativo y altamente descentralizado con un papel protagonista de ONGs locales. Ha movilizado la mayoría de la población adulta (15 000 participantes de un total estimado de 45 000 habitantes), con un profundo trabajo e capacitación en las 60 zonas del distrito.
18. **Ilo**, ciudad portuaria y minera (70% del cobre nacional) del sur de Perú (63 744 habitantes). Ha desarrollado un modelo de presupuesto participativo en forma relativamente autónoma. Además tiene un modelo sofisticado y criterioso de asignación de recursos por zonas.
19. **Montevideo**, (1 382 778 habitantes) capital Uruguay y una de las experiencias más consolidadas fuera de Brasil. Construye el proceso de presupuesto participativo entre la Intendencia Municipal y la ciudadanía a partir de los Consejos Vecinales electos en cada uno de los 18 distritos, frutos de una voluntad descentralizadora.
20. **Pasto**, Capital Regional al sur de Colombia, cuenta con más de 400 000 habitantes. El PP se enmarca dentro del Plan de desarrollo Local y del Plano de Ordenamiento Territorial (POT) que en Colombia permite llevar una programación presupuestaria de mediano alcance. El proceso está ajustado a la cultura participativa local (veedurías, cabildos por ejemplo) y diferencia entre las áreas urbanas y rurales del Municipio.
21. **Puerto Asís**, capital del Putumayo, Colombia (66 385 habitantes), se sitúa en una de las más violentas zonas de conflicto armado del país. El presupuesto participativo, promovido principalmente por el Alcalde, apunta positivamente a la construcción del diálogo en una perspectiva de paz.
22. **Rosario**, capital regional Argentina (908 399 habitantes) tiene una tradición industrial, en particular alimenticia. Su presupuesto participativo, de reciente creación, está vinculado por una parte a su calificado Plan Estratégico y a un proceso en marcha de descentralización.
23. **San Salvador** (500 000 habitantes) está situado en una Metrópolis de más de 1,5 millones de personas. El presupuesto participativo tiene su base legal en una ordenanza municipal extremadamente interesante e única en la región, "para la transparencia en la gestión municipal y la participación ciudadana. Esta ordenanza sitúa el proceso en un marco de derecho y en uno de los dispositivos más acabados de participación.
24. **Villa el Salvador**, (350 000 habitantes) Distrito pobre con fuerte tradición participativa y de micro empresas, situado en la Región Metropolitana de Lima. Su experiencia pionera de presupuesto participativo en Perú, fue concebida como continuidad del Plan de Desarrollo Distrital, aprobado por referéndum popular.

Ciudades Europeas

25. **Córdoba**, España (317 953 habitantes), después de una fase de preparación de dos años, el presupuesto participativo se vuelve en relativamente poco tiempo una de las referencias en Europa. Está fuertemente vinculado a los movimientos barriales y a las organizaciones sociales, activas en la ciudad. El presupuesto participativo dedica una atención especial a la comunicación y a la información.
26. **Bobigny**, otro municipio de la Región Metropolitana de París esta experimentando por primera vez en 2003 un proceso de presupuesto participativo. Se enmarca en la clara voluntad del municipio de establecer relaciones fuertes con la ciudadanía. El presupuesto participativo es una más de las herramientas innovadoras de participación existentes en Bobigny.
27. **Palmela** (53 000 habitantes) situado en la región Metropolitana de Lisboa, lleva una de las pocas experiencias portuguesas de PP. Valoriza un proceso "lento" y progresivo de construcción. Además, es el caso de mayor volumen de recursos municipales por habitante debatido directamente por la población.
28. **Pieve Emanuele**, pequeño municipio en fuerte expansión (16 409 habitantes) en las afueras de Milán. Su experiencia reciente de presupuesto participativo, con referencia directa a Porto Alegre, esta estrechamente vinculada a dos iniciativas participativas, "Assemblee di Quartiere" y "Tavoli de Progettazione Partecipata".
29. **Rheinstetten**, municipio de 20 529 habitantes, del Baden Württemberg. El presupuesto participativo tiene un carácter consultivo, flexible e informal. Esta vinculado a la Dirección de Finanzas del Municipio.
30. **Saint-Denis**, municipio en las afueras de París (86 871 habitantes) tiene una fuerte proporción de población inmigrada. Una de las contribuciones del presupuesto participativo es de establecer un canal de comunicación entre los habitantes y el municipio, apuntando a la generación del "lazo social" (*lien social*).

¿En que contexto político se desarrollan los presupuestos participativos?

Relación Ejecutivo / legislativo

Para hacer inteligibles las experiencias de presupuesto participativo es menester clarificar en que sistemas políticos se enmarcan. La mayoría están ocurriendo en ciudades en las cuales el Alcalde y los concejales⁶ son electos mediante sufragio universal por elección directa.

Los poderes legislativos y ejecutivos están claramente separados con una preeminencia de la figura del Alcalde. Tal es el caso de las ciudades latinoamericanas, italianas o portuguesas⁷ en las cuales se dan los presupuestos participativos. Promovidos en todos los casos desde el Alcalde y desde el Ejecutivo, cuestionan claramente el rol tradicional de los concejales y del legislativo. A pesar de tener el último voto de aprobación de los presupuestos, los concejales han perdido el espacio convencional que les daban sus constituciones. La introducción del presupuesto participativo obliga a reconstruir las relaciones Legislativo / Ejecutivo y por ende a repensar la Democracia Representativa.

⁶ En castellano la palabra concejo con c se refiere exclusivamente al Concejo Municipal del Ayuntamiento o del Municipio. Los demás Consejos, tales como. Consejos de Presupuesto Participativo, Consejos Vecinales, Consejos Provinciales o Consejos de Salud se escriben con s. Además sus delegados tienen el nombre de Consejeros y no de Concejales, término reservado a lo y a las electas del Concejo Municipal. Por lo tanto se usarán en el presente documento las palabras concejos y consejos (*iConsejo de Jaime Vásquez, Director Ejecutivo, CIGU, Ecuador*).

⁷ Las bases de la democracia local portuguesa son ligeramente diferentes de las latinoamericanas. La "Cámara Municipal" (Gobierno / ejecutivo) está compuesta de seis *vereadores* electos directamente por lista y el/la Presidente será el primer candidato de la lista más votada. La Asamblea Municipal (legislativo) está compuesta de asambleístas electos directamente, más por los presidentes de *freguesias* (autarquías de proximidad, similares a las antiguas parroquias).

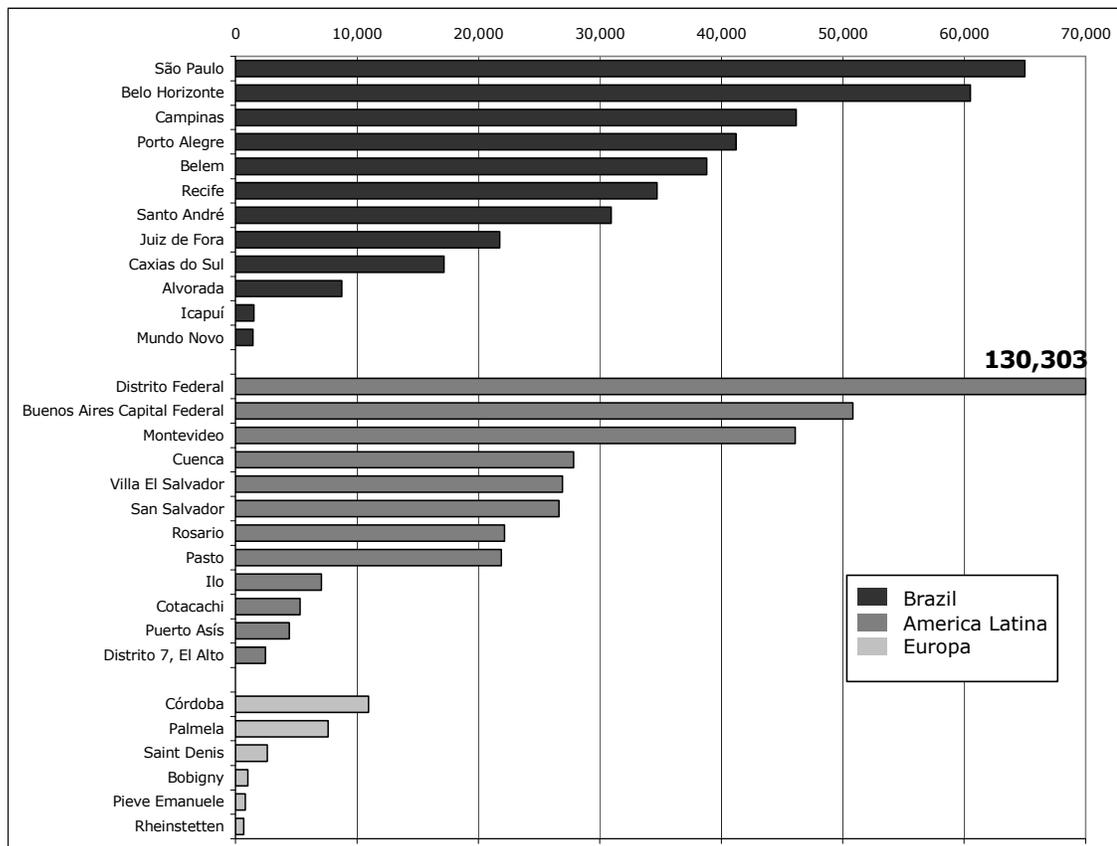
A diferencia de lo antes mencionado, los Alcaldes de Bobigny y Saint Denis, en Francia, o de Córdoba en España no son electos directamente sino por los concejales municipales. En este contexto, el Alcalde es al mismo tiempo el representante del Ejecutivo y del Legislativo. Esta situación tiende a reducir las tensiones entre los dos poderes en el momento de la implantación de un presupuesto participativo.

La reflexión sobre la articulación del sistema político con el proceso de presupuesto participativo constituye uno de los elementos a profundizar.

Presupuesto Participativo y Democracia Representativa

Si bien todas las ciudades en las cuales se dan los presupuestos participativos son de "Democracia Representativa", es necesario examinar el grado de "representación" de estas democracias a nivel local. Sin querer limitar la "representación" al número de habitante por concejal no es lo mismo tener 1 concejal electo por 130 000 habitantes (Ciudad de México, Distrito Federal) a tener 1 concejal electo por 110 habitantes (promedio nacional en Francia). Plantea claramente la pregunta "a quién representa el concejal? (¿sin eludir el "como" representa!)

Gráfico IV. Número de Habitantes por Concejal



Fuente: Información de las Ciudades, Estudio Financiamiento local y Presupuesto Participativo -2003
Elaboración: Yves Cabannes, Asesor Prefeitura Municipal de Porto Alegre

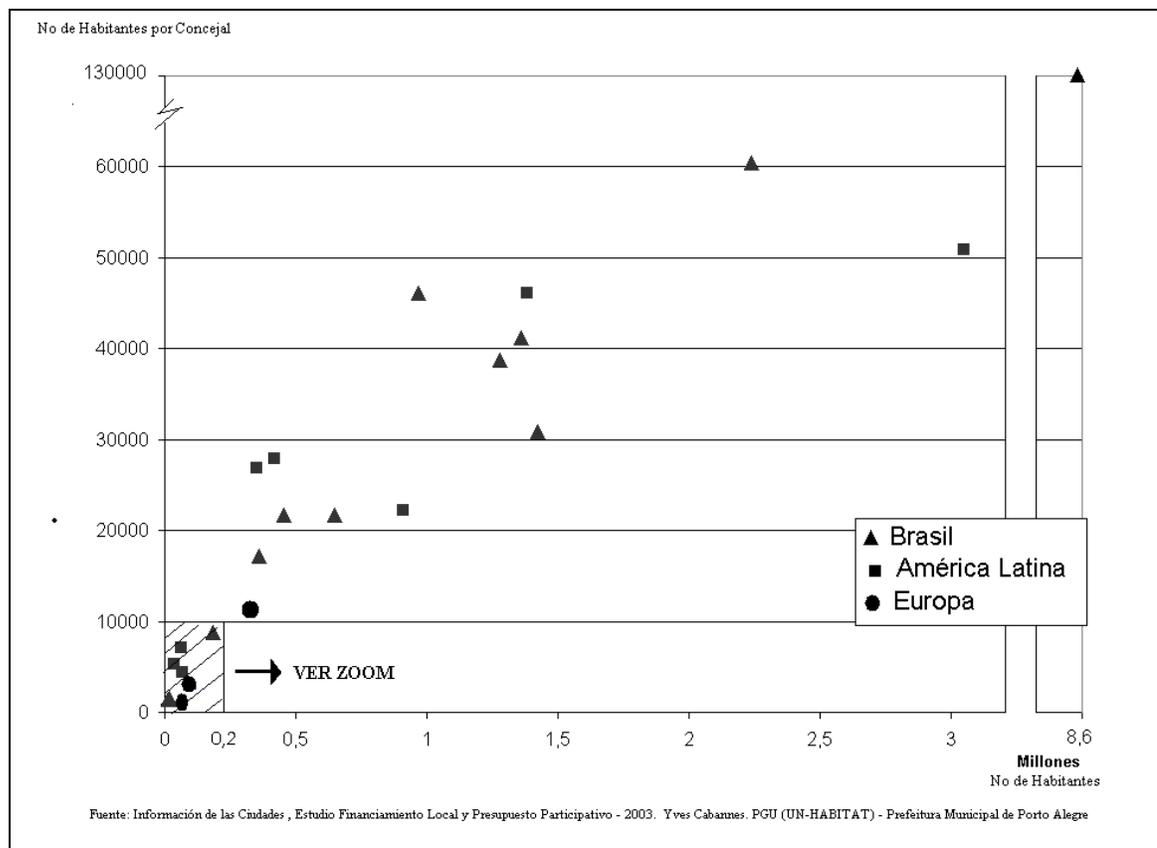
El gráfico IV "Número de habitantes por concejal" permite apreciar la enorme disparidad entre las ciudades que tienen presupuesto participativo: Pieve Emanuele (Italia) y Rheinstetten (Alemania) tienen 1 concejal para menos de 1 000 habitantes, un número

muy próximo a los municipios de tamaños similares de Brasil (del orden de 1 para 1 500 habitantes). Sugiere que los municipios menores son los más "democráticamente representados".

Los municipios brasileños de tamaño medio (más de 500 000 habitantes) o grande, así como capitales como Montevideo o Buenos Aires tienen una representación democrática más reducida: 1 concejal para 30 a 65 000 habitantes. Los demás municipios referenciados se sitúan entre estos dos extremos. En cuanto al Distrito Federal de México (1 concejal para 130 000 hab), por primera vez tiene Delegados Distritales electos, lo cual fue un progreso democrático importante, mientras que la Asamblea de los Representantes (Concejales) no se amplió.

El gráfico, *Relación entre el tamaño poblacional del municipio y el número de habitantes por concejal* permite vislumbrar que mientras mayor es la ciudad, más truncada es la representación democrática. Esta observación es matizada por las ciudades europeas, en donde el grado de representatividad es mayor.

Gráfico V. Relación entre el Tamaño Población del Municipio y el Número de Habitantes por Concejal



Fuente: Información de las Ciudades, Estudio Financiamiento local y Presupuesto Participativo. 2003.

Elaboración: Yves Cabannes, Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Un debate sobre la *función política de los presupuestos participativos* en ciudades con tradición presidencialista (en las cuales la relación Alcalde - población podía ser directa y clientelista) y con una democracia representativa truncada (es decir con bajo nivel de representación del legislativo) podría ser extremadamente fructífero. Dos preguntas, pueden ser hechas:

- a) El presupuesto participativo ocupa un vacío de democracia representativa y es un sustituto de democracia representativa? y/o es un elemento central de una democracia participativa?
- b) El presupuesto participativo tiende a reforzar el rol del Alcalde (y del Ejecutivo) frente a los concejales y al legislativo? Como solucionar tal tensión?.
- Estas preguntas podrán ser objetos de debate y no pueden ser agotadas en el presente texto.

4. Diferenciar las experiencias de Presupuesto Participativo⁸.

Al mirar el universo de experiencias en construcción, una de las dificultades y de las riquezas de los presupuestos participativos es precisamente que ninguna experiencia se parece exactamente a otra. Tienen diferencias a veces profundamente cualitativas y son completamente distintas, y a veces simplemente cuantitativas.

Para facilitar la comprensión de las experiencias que se autodenominan como "Presupuestos Participativos", se proponen 18 variables *de diferenciación* organizadas en cuatro dimensiones consideradas claves: a) *Participativa*, que considera tanto la participación ciudadana como la participación del gobierno local. Se trata de la dimensión más analizada en la literatura existente y en los debates actuales; b) *Financiera, fiscal y presupuestaria*; c) *Normativa y legal* y d) *Territorial*. Las dimensiones y las variables son el resultado del examen de las experiencias documentadas y fueron escogidas para ayudar a diferenciarlas. Las 18 variables propuestas constituyen un número equivalente de miradas diferenciadas sobre un mundo heterogéneo. Estas variables no pretenden ser exhaustivas y tampoco tienen la misma importancia.

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

Solamente a partir de la lectura de las experiencias a la luz del presente 'instrumento de diferenciación' (que puede ser asimilado a un 'equalizador' en el ámbito musical) uno puede entender las contribuciones que hacen los Presupuestos Participativos, en su diversidad, a la gobernanza y a la Democracia.

4.1. Dimensión Participativa

Participación Ciudadana

1. Instancia de aprobación final del presupuesto: ¿Quién tiene el poder de decisión?

⁸ Esta sección, desarrollada de forma preliminar para la primera versión del documento base, ha sido complementada en el documento preparado para las Naciones Unidas (UN Habitat). Ver Cabannes, Y Presupuestos Participativos: Marco Conceptual y análisis de su contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, UN Habitat, PGU-ALC, 2004, 69p. La presente versión actualiza nuevamente la anterior.

Todas las experiencias se enmarcan en sistemas de Democracia Representativa, en el sentido de que el Concejo Municipal electo vota en última instancia el presupuesto preparado en forma participativa. Esta votación ocurre *antes* o *después* del proceso participativo. Las experiencias se sitúan entre *Consultas Ciudadanas* más o menos amplias, en los cuales el ejecutivo y el legislativo conservan todo su poder, y *experiencias deliberativas*, en las cuales la decisión de los Consejeros de presupuestos participativos tienen un poder real. Sus decisiones serán avaladas, con alteraciones excepcionales por parte del Concejo Municipal. Esta cuestión de un poder político compartido, con gradaciones sutiles entre las experiencias y las regiones es otra de las divisorias de agua.

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

2. Formas de Participación: ¿Democracia Directa y Democracia Representativa Comunitaria?

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

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

La forma 'menos avanzada' es cuando la participación se da a través de un solo modelo de organización que es la única aceptada por el gobierno local o nacional⁹.

3. ¿Cuál es el órgano de decisión de la priorización presupuestaria?

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

⁹ A título de ejemplo, la ley 1551 de Participación Popular de Bolivia de 1994 da a los Comités de Vigilancia atribuciones directas sobre una parte de los presupuestos municipales. Este canal único limitó la participación de las múltiples organizaciones sociales, existentes en el país. (Ver Verdesoto Custode, Luis. *Los conceptos de Participación y Descentralización. Miradas desde el caso Boliviano*, En Serie Cuadernos de Trabajo, No. 48, PGU-ALC, Quito, 2000).

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

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

Además de estos dos extremos donde se sitúan las principales experiencias, algunas ciudades priorizan, a partir de sus equipos municipales, las demandas expresadas por la ciudadanía, la cual tuvo solamente un poder consultivo y no deliberativo.

4. De la Participación Comunitaria a la Participación Ciudadana: Democracia participativa ciudadana o democracia participativa "de proximidad"

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

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

5. Grado de participación de los excluidos

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

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

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

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

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

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

Una segunda gama (amplia) de situaciones corresponde a un control social ejercido por los Consejos de Presupuestos Participativos o por las Asociaciones de Vecinos, pero sin comisiones específicas. Más allá de estas dos modalidades, algunas ciudades han optado por comisiones específicas, creadas a partir de los COPs, de las Asociaciones de Vecinos o a nivel de la ciudad en su conjunto. Son estas comisiones las que controlan las licitaciones públicas relativas a las obras o cuidan de la transparencia del proceso de ejecución (situación más avanzada).¹⁰

Participación del gobierno local

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

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

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

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

8. Grado de ejecución de las demandas aprobadas

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

¹⁰ Ver Colección de Recursos sobre PP / Instrumentos, Estatutos y responsabilidades de las COFIS (Belém) o de las COMFORÇA de Belo Horizonte. Ver también Experiencias de Ciudades Ilustrativas, Cotacachi.

9. Papel del poder legislativo

La mayoría de las experiencias de Presupuesto Participativo están ocurriendo en ciudades en las cuales el Alcalde (o Alcaldesa), por una parte, y los concejales, por otra, son electos mediante sufragio universal y por elección directa. Son muy pocas las experiencias¹¹ en las cuales el Alcalde no es electo directamente, sino por los concejales. Esta situación tiende a reducir las tensiones entre los poderes legislativo y ejecutivo. Sin embargo, y a pesar de tener la última palabra en la aprobación de los Presupuestos Participativos, los concejales pierden su espacio convencional y su poder tradicional sobre el presupuesto.

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

4.2. Dimensión financiera, fiscal y presupuestaria

10. Valor de los recursos debatidos: ¿Gestión de la escasez o control pleno de los recursos públicos?

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

Una segunda categoría, 'intermedia', corresponde a aquellos que debaten del 2% al 100% de su *presupuesto de inversión*, el cual representa según las ciudades valores altamente variables, tanto en valores absolutos como en porcentajes del presupuesto total. Además, hay que considerar el conjunto de procesos participativos (por ejemplo Consejos sectoriales en Brasil) que permiten también a la ciudadanía decidir sobre los recursos públicos. No son computados en este documento, lo cual es un límite.

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

11. Presupuesto municipal específico para el 'funcionamiento' del Presupuesto Participativo.

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

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

¹¹ Francia, España, por ejemplo.

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

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

12. *Discusión de políticas tributarias*

Esta variable, propuesta por el Foro Nacional de Participación Popular Brasileño ha sido muy poco investigada hasta la fecha y merecería un análisis más profundo por su extrema pertinencia.¹²

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

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

4.3. **Dimensión Normativa y Legal**

13. *Grado de formalización o institucionalización*

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

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

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

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

En algunas ciudades europeas, en particular alemanas, los Presupuestos Participativos se inscriben "primeramente dentro de un movimiento de modernización de la acción pública".¹³ El proceso es voluntariamente informal, consultivo y liderado por la Secretaría

¹² Ver Colección de Recursos sobre PP. Bibliografía comentada. Torres Riberio, A.C., op cit . Las autoras del estudio comparativo de los Presupuestos Participativos brasileños proponen esta variable así como la clasificación presentada aquí.

¹³ Ver Thorsten Dante y Sintomer, Y. Estudio de Caso Rheinstetten. Porto Alegre, 2003 (Red 9 sobre Presupuesto Participativo) inédito.

de Finanzas, en una perspectiva de optimizar el uso del recurso público; los vínculos con un dispositivo más formal y más construido de participación son *tenues*. (arreglo minimalista).

Una situación 'intermedia' se da cuando los Presupuestos Participativos *coexisten* con otras prácticas y otros dispositivos de participación. En la mayoría de las ciudades, los Presupuestos Participativos no existen en forma aislada; coexisten, por ejemplo, con Consejos Temáticos en ciudades brasileñas (*conselhos*), con planes participativos ambientales, conferencias sectoriales, Concejos de Distritos,¹⁴ Mesas de Concertación,¹⁵ Comités de Iniciativa Ciudadana o consultas - acción¹⁶. Estas prácticas interactúan con el proceso de Presupuesto Participativo, se potencializan y se enriquecen mutuamente. Tienen, además, vínculos funcionales intensificados por los propios ciudadanos que transitan en varios de estos ámbitos.

Una situación 'más avanzada' se da cuando el Presupuesto Participativo se enmarca en un dispositivo legal de participación, en el cual la participación pasa de una *práctica* a un *derecho reconocido*, asociado a una serie de deberes y basado en principios éticos universales. Estos derechos pueden ser completados con una política formal de Participación Ciudadana. La ciudad de San Salvador (El Salvador) representa probablemente el dispositivo más avanzado al tener una Política Municipal de Participación Ciudadana, una Ordenanza Municipal para la Transparencia en la Gestión Municipal y un Reglamento de la Ordenanza.¹⁷

Sin embargo, estos dispositivos legales tendrían una vigencia menor sin una ciudadanía fuertemente movilizadora y una clara voluntad política.¹⁸

15. Relación con otros instrumentos de planificación¹⁹

Por lo general, los Presupuestos Participativos son ejercicios de corto plazo (un año, a veces dos y, excepcionalmente más) y responden a demandas inmediatas de la población, incluyendo a la más necesitada. Como consecuencia, uno de los desafíos mayores que enfrentan los Presupuestos Participativos es su relación con la planificación de la ciudad a largo plazo. Las relaciones que mantienen con los Planes Estratégicos, Planes de Desarrollo Integral, Planes de Ordenamiento Territorial o Planes Ambientales²⁰ son un elemento fuertemente diferenciador de las experiencias en curso.

¹⁴ Ver experiencia de Córdoba.

¹⁵ Las mesas de concertación son espacios, por lo general formales, en las cuales se sientan varios actores urbanos para tratar temáticas precisas. Son particularmente desarrolladas en Perú.

¹⁶ Estudio de caso Presupuesto Participativo en Bobigny, France. Djamel Sandid, Jean-Blaise Picheral, Red 9 Urbal, inédito, 2003.

¹⁷ Se recomienda consultar los siguientes tres instrumentos legales: Colección de Recursos sobre PP. Instrumentos legales, San Salvador: Ordenanza, Reglamento de Ordenanza y Política de Participación Ciudadana. La ordenanza reconoce a la ciudadanía los siguientes derechos que confiere a el proceso de Presupuesto Participativo un estatuto legal: a) El derecho a solicitar y recibir información, b) Derecho a consulta y propuesta, c) Derecho a participar en la toma de decisiones, d) Derecho de co-gestión y e) Derecho de contraloría y denuncia. En este marco legal, el presupuesto municipal participativo es uno de 14 mecanismos de participación ciudadana. El reglamento (CAP 7), por su parte, precisa los límites, los deberes y los derechos respaldados por una democracia participativa *de Derecho*. Ver también: Cabannes, Y. *Democracia Participativa. Participación de los ciudadanos y de las ciudadanas en la gestión pública*, comunicación al II Foro de Autoridades Locales, FAL, Foro Social Mundial, Porto Alegre, 2003, inédito.

¹⁸ La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Colección de Recursos sobre PP. Instrumentos legales) es probablemente uno de los dispositivos legales más completos en términos de derechos y de garantías ciudadanas así como de clarificación de las responsabilidades del Poder Público. Si bien la Constitución reconoce el Presupuesto Participativo, no se ha desarrollado e implantado con la fuerza y la amplitud que se podría esperar. La constitución en si no fue suficiente. Ver también, Estudio de Caso Buenos Aires. Estudio de caso Urbal Red 9, Porto Alegre, 2003, inédito.

¹⁹ Ver Cabannes, Y. Manual de Preguntas Frecuentes, UN-Habitat, 2004. en particular las preguntas 61, 62, 63 sobre este tema específico.

²⁰ Sobre la relación Presupuestos Participativos y Planes ambientales ver : Foro Ciudades para la Vida; Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso; Programa de Gestión Urbana; Miranda, Liliana (comp.). Presupuesto Participativo y Agenda 21. Construyendo ciudades para la vida. Serie: Cuadernos de Trabajo, N°108, PGU-ALC, USAID, IHS. Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima, 2003, 493p.

Una primera situación (considerada 'mínima') es cuando no existen planes formales para el municipio o la ciudad. Tal ha sido, por ejemplo, el caso de los municipios brasileños de menos de 20.000 habitantes, por no ser obligatorio un Plan de Desarrollo Urbano para aquellos que se hallan por debajo de esta cifra.²¹

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

La situación 'más avanzada' se refiere a aquellas ciudades en las cuales existe una clara interrelación entre los instrumentos de planificación y el Presupuesto Participativo. Es interesante notar que estas relaciones son a su vez muy diversas y muy ricas.²²

Es necesario diferenciar aquellas ciudades en las cuales el Presupuesto Participativo es un instrumento más de implantación (participativa) del Plan²³, de aquellas que 'diluyen' el ejercicio del Presupuesto Participativo y su estructura de decisión (el COP) en un universo más amplio, de tipo "*Congreso de la Ciudad*", que intenta debatir al mismo tiempo a partir de mesas temáticas, territoriales y 'actorales', tanto el presente como el futuro de la ciudad.

4.4. Dimensión Territorial

16. Relación Presupuesto Participativo y descentralización intramunicipal

En general los procesos de Presupuesto Participativo están estrechamente vinculados a un doble proceso: proceso de desconcentración de los servicios municipales y proceso de descentralización del poder municipal.²⁴

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

Una segunda situación se refiere a los procesos en los cuales las asambleas territoriales van más allá de la división administrativa existente. Una región o un distrito de la ciudad podrá dividirse en dos, tres, cuatro o más asambleas "sub-distritales". Esta profundización y división suele acontecer en forma gradual, de un año a otro.²⁵ Este proceso dinámico de territorialización puede también darse a la inversa cuando, en opinión de los responsables (por lo regular municipales, y no ciudadanos), el proceso de discusión ha ido demasiado lejos, o cuando los recursos humanos o financieros no permiten mantener el mismo número de reuniones territoriales.²⁶

²¹ Ver experiencias de Icapuí (Brasil), con una población inferior a 15.000 habitantes.

²² Ver la experiencia de Santo André (Bibliografía comentada. Acioly, Claudio, et al. Participatory Budgeting in the Municipality of Santo André, Brazil: the challenges in linking short-term action and long-term strategic planning, Draft version 02/2002. IHS; Municipality of Santo André, SINPA, Santo André, 2002, 86p.

²³ Ver en particular las experiencias de ciudades como. Córdoba, Saint Denis, Villa El Salvador, Montevideo, Ilo y Cotacachi para las experiencias no brasileñas.

²⁴ Una experiencia importante de vinculación estrecha entre Presupuesto Participativo y descentralización es la de Montevideo, Uruguay. El proceso de discusión presupuestaria se enmarca en tres esferas: a) Una descentralización administrativa a través de los Centros Comunales Zonales (CCZ) que son órganos institucionales; b) los Consejos Vecinales, órganos sociales electos por la ciudadanía y c) las Juntas Locales, que son órganos políticos funcionando a nivel distrital. Este dispositivo ejemplar impulsa el proceso que se materializa por el Compromiso de Gestión del Municipio en el cual las demandas priorizadas están plasmadas. Existiendo en cada uno de los 18 distritos.

²⁵ Ver experiencia de *Belo Horizonte* en donde las 9 sub regiones administrativas fueron subdivididas en 4 subregiones de Presupuesto Participativo; otro ejemplo es Córdoba que esta iniciando un proceso de subdivisión de sus áreas de Presupuesto Participativo.

²⁶ Existe en la actualidad un debate en la ciudad Autónoma de Buenos Aires para saber si mantener las asambleas en las 51 áreas barriales del Presupuesto Participativo o 'regresar' a los 16 centros de Gestión Participativa Ciudadana (Entrevista no publicada del autor, 2004).

La situación 'más avanzada' corresponde a Presupuestos Participativos extremadamente descentralizados, en los cuales las asambleas territoriales se dan en el conjunto de las comunidades y de los barrios, incluyendo los más periféricos o los más aislados.²⁷

17. Grado de ruralización

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

Una primera situación corresponde a los municipios en los cuales el Presupuesto Participativo se da solamente en la parte urbana o solamente en la parte rural, se trata de un fenómeno parcial, que, sin embargo, no resta interés al proceso.²⁸

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

Sin embargo, una situación 'más avanzada' es la de aquellos municipios que, además de llevar el proceso en todo el municipio, trabajan en el medio rural a partir de sus especificidades y con discriminaciones positivas (por ejemplo, recurso por habitante debatido superior en las zonas rurales, reconociendo así el nivel superior de carencias).²⁹

18. Grado de inversión de prioridades territoriales

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

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

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

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

²⁷ Es importante hacer una distinción que ilustra el ciclo del Presupuesto Participativo de Porto Alegre (ver Anexo 5). Después de las primeras asambleas regionales, los responsables electos tienen un período durante el cual pueden llevar a cabo reuniones y debates en los barrios del distrito que los eligió.

²⁸ Ver en particular el proceso de Cuenca que inició el Presupuesto Participativo en las 21 parroquias rurales, tradicionalmente las más pobres y las menos beneficiadas en términos de políticas públicas.

²⁹ Ver experiencias de Caixas do Sul, Alvorada y Governador Valadares, Brasil (Bibliografía especializada por ciudades) la cual tienen reglas particulares para adecuar el proceso a las características del mundo rural.

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

³¹ Estas discriminaciones positivas para la ciudad informal se establece con los criterios de asignación de recursos a nivel territorial

espacios intersticiales. La reducción de la exclusión territorial será alcanzada solamente con este tipo de enfoque.³²

4.5. Diferenciar los presupuestos participativos. Síntesis.

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

Cuadro 3. Dimensiones y variables para discriminar las experiencias que se autodenominan como Presupuesto Participativo

DIMENSIONES	VARIABLES	ARREGLO MÍNIMO	ARREGLO MEDIO	ARREGLO MÁXIMO
I. Participativa (ciudadana)	1. Instancia de aprobación final del presupuesto	Democracia Representativa Comunitaria	Democracia Representativa Comunitaria Abierta a tipos de asociaciones	Democracia directa, participación universal
	2. Qué forma de participación	Ejecutivo. Gestión (consulta parcial)	Cámara (consulta)	Población (deliberativo y aprobación legislativa)
	3. Cuál es el órgano de decisión de la priorización presupuestaria	Ninguno	Estructura social o política preexistente Gobierno y ciudadanía (mixtos)	COP (comisiones específicas) con concejales electos y mayoría ciudadana
	4. Participación comunitaria o participación ciudadana	Nivel barrio	Nivel ciudad, portando con temáticas	Nivel : barrio, región, ciudad
	5. Grado de participación de los excluidos	Plenarias temáticas y barriales	Barriales, temáticas (incluyendo cuestiones ciudadanas)	B+T+Actoriales, con acciones afirmativas, discriminaciones positivas (congreso)
	6. Fiscalización y control de la ejecución	Ejecutivo	Comisiones no específicas (cop, assoc,)	Comisiones específicas (Cofis, Comforça, etc.)
Participativa (gobierno local)	7. Grado de información, divulgación y resultados aprobados	Secreto, no se publica	Publicación limitada, web, gaceta oficial, información delegados	Amplia, incluye además de lo anterior, folletos a cada familia, divulgación
	8. Grado de ejecución de las demandas aprobadas (en dos años)	Menos del 20%	Del 20% al 80%	Más del 80%
	9. Papel del poder legislativo	Opuesto	Pasivo, no participa	Activamente involucrado
II. Financiera y Fiscal	10. Valor de los recursos debatidos	Menos del 2% del P de inversión	Del 2% al 100% del presupuesto de inversión.	100% de presupuesto inversión y 100% del presupuesto de funcionamiento

³² Entre varios métodos para invertir las prioridades, ver en particular el uso del Índice de Qualidade de Vida Urbana (Belo Horizonte). Para el monitoreo de la inversión de prioridades territoriales, el trabajo más avanzado en la actualidad es el de la administración de São Paulo entre 2001 y 2004.

	11. Presupuesto municipal específico para el funcionamiento del PP	Cubre costos de equipo municipal	Equipo, y su funcionamiento (por ej. transporte)	Equipo, funcionamiento, transporte de participantes, Divulgación, capacitación
	12. Discusión de políticas tributarias	No hay	Delibera sobre política tributaria	Delibera y discute préstamos y subsidios
III. Normativa y legal	13. Grado de institucionalización	Proceso informal	Solamente institucionalizado o solamente autoregulado anualmente	Formalizado (algunas partes reguladas) con autorregulación anual (evolutivo)
	14. Lógica instrumental o de participación	Mejora de la gestión financiera	Vínculos con prácticas de participación (consejos, mesas).	Parte de cultura de participación y participación como derecho (ej. San Salvador)
	15. Relación con otros instrumentos de planificación	Solo PP (no existe plan a largo plazo)	Coexistencia de PP y de PLP, sin relación estrecha	Clara relación e interacción PP-Planificación en un solo sistema (tipo congreso)
IV. Territorial	16. Grado de descentralización intramunicipal	Sigue las regiones administrativas o sub alcaldías	Mas elevado que las regiones administrativas	Descentralización hacia el conjunto de comunidades y barrios
	17. Grado de ruralización	PP en la parte urbana o en la parte rural	Conjunto del territorio del municipio	Conjunto del municipio con especificidad para el medio rural (discriminaciones positivas)
	18. Grado de inversión de prioridades territoriales	Refuerza la ciudad formal	Reconoce ambas ciudades formal e informal, sin inversión de prioridades	Inversión de prioridades hacia los barrios más necesitados (periferias, centros, rurales)

Fuente: Yves Cabannes, 2004, UN-HABITAT

CAPÍTULO 2 - LA EXPERIENCIA BRASILEÑA EN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: EL CASO DE PORTO ALEGRE

1. Presupuestación participativa: múltiple y variada.

El análisis de las variantes internacionales de presupuestación participativa permite múltiples niveles de análisis. Consideramos aquí 5 de estos niveles, que nos parecen los más relevantes para destacar las opciones y condicionantes institucionales de los casos brasileños y, sobre todo, de Porto Alegre. No se trata aquí de apuntar caminos ideales, incluso porque todas las opciones involucran riesgos y ventajas, integradas en contextos institucionales más amplios y culturas políticas propias. Nuestro objetivo es simplemente el de situar contrastes y abrir el abanico de temas para discusión, incluso corriendo el riesgo de un cierto localismo inevitable.

- a) Una primera referencia relevante se refiere al sistema de gobierno: parlamentarista o presidencialista. En algunos países, al alcalde lo elige el parlamento, no directamente. Es estos casos, cuando hay la opción por la construcción participativa del presupuesto, tienden a ser menores las eventuales tensiones entre la ciudadanía y el parlamento local. En Brasil, existe el sistema presidencialista de gobierno, donde a los jefes del ejecutivo en todos los niveles (federal, estatal, municipal) se los elige a través del voto directo personal, de la misma forma como a los miembros de los legislativos respectivos (no tenemos ni siquiera listas partidarias, ni voto distrital). Los parlamentos en Brasil tienen un papel bastante secundario con relación a los ejecutivos. Cabe al ejecutivo la prerrogativa de proposición de leyes presupuestarias, que después de aprobadas en los respectivos legislativos significan apenas un límite de gastos, pudiendo los ejecutivos administrar la ejecución presupuestaria a su criterio, pudiendo valerse de una caja única para todos los gastos, restringidos algunos parámetros legales (límite para gastos para personal, porcentajes mínimos de ejecución en educación y salud, endeudamiento y otros). Además de eso, en cada cambio de gobierno, los jefes del ejecutivo pueden traer consigo un cuadro considerable de asesores coidearios. En el nivel federal llegan a 20.000 los cargos a disposición del presidente. En los estados y municipios estos números varían conforme el tamaño de las estructuras respectivas. En Porto Alegre, aproximadamente 650 cargos están a disposición del alcalde municipal. Ocupando puestos clave hasta el tercer escalón de gobierno, a cada cambio en el comando del municipio, del estado o del país, es posible alterar considerablemente el funcionamiento de los diversos sectores administrativos. Fue lo que ocurrió en muchos municipios en las últimas 2 décadas. Hasta qué punto las experiencias de Presupuesto Participativo (PP) retiran aún más poder del parlamento, o incluso a qué punto expresan una cierta falencia o insuficiencia de estas estructuras es una cuestión permanente en el análisis de estas experiencias. Recordemos, a título de contribución para esta discusión, que los PPs en Brasil funcionan con representación distrital, garantizando una dimensión territorial de la política no contemplada por el sistema electoral vigente.
- b) Otro nivel de análisis se refiere al grado o al modo de participación de la ciudadanía. En una punta tenemos lo que viene siendo llamado como **democracia participativa**, dentro del principio de radicalizar la democracia devolviendo poder de decisión al ciudadano y, en la otra, la **democracia consultiva**, donde se busca recuperar el lazo entre ciudadano y Estado a través de su opinión (el *lien social*, como coloca Yves Cabannes en el texto síntesis de las experiencias internacionales). Entre estas dos puntas, existiría lo que Yves sugiere llamar como **democracia representativa comunitaria**, donde el proceso deliberativo se da con la participación de los líderes comunitarios, electos a través de sus organizaciones propias. Generalmente, las experiencias tienden a combinar un poco de cada cosa. En el caso de Porto Alegre, existe la democracia participativa en la definición directa que la población hace de sus prioridades y propuestas para el presupuesto, combinada con la democracia representativa comunitaria en la discusión del conjunto del presupuesto municipal y en

el detalle de los programas decididos colectivamente, a través de la elección de delegados y consejeros.

- c) También es posible distinguir experiencias que implican la constitución de consejos de ámbito municipal para integrar el trabajo desarrollado en las varias regiones de una ciudad, como ocurre en Porto Alegre con el CPP, y variaciones que no hacen esa integración, privilegiando una actuación descentralizada territorialmente, con estrategias de reforma administrativa y de mayor proximidad entre la máquina pública y el ciudadano común.
- d) Muy privilegiado tanto por críticos como por defensores de los presupuestos participativos, otro punto de diferenciación se refiere al porcentaje de recursos presupuestarios involucrados. Existen experiencias hoy que discuten porcentajes mínimos, inferiores a 1%, así como hay casos en los que se discute 100%. Generalmente, cuando hay porcentajes y valores predefinidos, esto hace que el propio proceso deliberativo involucre tanto demanda como proyecto. En Porto Alegre, hay una combinación de cosas. En las asambleas populares regionales y temáticas, se decide sobre propuestas de inversiones. En el COP, los consejeros discuten el conjunto del presupuesto, pudiendo redefinir demandas y políticas de origen gubernamental, pero con escaso o ningún poder de alterar montos de gastos rígidos, como sueldos y vinculaciones constitucionales.
- e) Centralizar o departamentalizar es otro nivel de diferenciación entre las experiencias que merece consideración. Existen experiencias que optaron por presupuestos participativos por secretaría u órgano de gobierno. Es el caso de Toronto Housing Company, por ejemplo, en la ciudad de Toronto, que aplica los recursos de mantenimiento de más de 50.000 unidades habitacionales de interés social (alquiler social) a través de PP. Incluso en Porto Alegre, además del PP de la ciudad, existe también el PP de la educación, permitiendo a las comunidades escolares de las escuelas municipales (padres, alumnos y profesionales de la educación) la construcción de proyectos de uso de espacios institucionales, a partir de los intereses de estas comunidades.

2. La apuesta en la institucionalización.

Aunque portadoras de un carisma propio, por la contratación social directa, de abajo para arriba, donde lo social deja de ser un sector para ocupar el centro de la política, las experiencias brasileñas de PP son incomprensibles sin que e haga referencia al contexto en el que emergieron, en el auge del proceso de redemocratización, después de más de dos décadas de dictadura militar.

Inicialmente, después de la Constitución de 1988 — la llamada Constitución Ciudadana — se debe destacar el refuerzo de la estructura federativa brasileña, donde estados y municipios gozan de relativa autonomía en la recaudación de tributos y en la ejecución presupuestaria, así como se benefician de transferencias compulsorias de recursos recaudados por el ejecutivo federal. La tabla a seguir proporciona una idea de lo que ha sido la evolución de los ingresos tributarios disponibles por ente de la federación, desde 1960:

Tabla 4. Distribución del ingreso tributario disponible en Brasil

AÑOS	UNIÓN	ESTADOS	MUNICIPIOS	TOTAL
1960	59,5	34,1	6,4	100
1965	54,8	35,1	10,1	100
1970	60,8	29,2	10,0	100
1975	68,0	23,3	8,7	100
1980	68,2	23,3	8,6	100
1985	62,7	26,2	11,1	100
1990	57,1	28,0	14,9	100
1995	56,3	27,5	16,2	100
2000	59,9	25,1	15,0	100

Fuente: Luís Carlos Vitali Bordin³³

Aunque en los últimos años se verifique una tendencia a la reconcentración de recursos en ámbito federal, mientras que la cantidad de responsabilidades sociales aumenta para los municipios, tornando el pacto federativo cuestión actualísima en el debate nacional, el vigor político del municipalismo brasileño continúa fuerte y permite la convivencia democrática de proyectos antagónicos entre los diferentes niveles de gobierno.

Los años 90, en Brasil, mostraron múltiples posibilidades de encuentros entre sociedad y Estado. Consejos participativos para la gestión de políticas sociales existen en la gran mayoría de los municipios brasileños (se habla de algo alrededor de 27.000 consejos sectoriales locales). Las experiencias de PP que involucran la participación de los ciudadanos en la definición de las inversiones locales ya llegan a aproximadamente 160. Porto Alegre, São Paulo, Belo Horizonte, Recife u Belém componen las 5 capitales que hoy trabajan sus presupuestos con base en la participación popular. Programas que involucran recursos públicos y privados y de organizaciones comunitarias de base, organizaciones no gubernamentales y fundaciones privadas sin fines lucrativos en los más variados campos, desde la atención a los portadores de SIDA hasta la construcción de embriones de economía solidaria, se hacen cada vez más significativos para la sociedad. Se estima que el Tercer Sector involucra en Brasil a 540 mil entidades que emplean 2,5% de la fuerza de trabajo y hacen transacciones de US\$ 10 mil millones por año (1,5% del PIB)³⁴.

En 1996, la casi totalidad de los Estados brasileños ya había organizado instancias colegiadas para la gestión descentralizada del principal fondo para habitación y saneamiento, el FGTS³⁵. Este mismo año, 65% del total de municipios brasileños³⁶ presentaban consejos de salud organizados para recibir recursos del Sistema Único de Salud (SUS). Actualmente son más de 4.000 consejos de salud. En 1998, había 3.081 consejos de derechos de niños y adolescentes que cubrieron entonces el 60% de los municipios y el 80% de la población. En 2000, existían 27 consejos estatales de asistencia

³³ Luís Carlos Vitali Bordin, "A carga tributária brasileira em 2001", Estudos Econômico-Fiscais, Ano 8, nº 1, Porto Alegre, Divisão de Estudos Econômico-Tributários/Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul, 2002.

³⁴ Carla Éboli, "O assistencialismo cede espaço para a 'economia da solidariedade'", *Gazeta Mercantil*, 29.05.2002.

³⁵ Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio, formado a partir de la contribución sobre la plantilla de salarios de los trabajadores del sector privado, teniendo por objetivo contribuir para su indemnización en caso de demisión. Este fondo lo administra la Caixa Econômica Federal y es gestionado por un Consejo Curador en el nivel nacional, el cual establece reglas y criterios para las inversiones con recursos del fondo. No obstante, el gobierno federal puede modificar estas decisiones manipulando otras reglamentaciones, como límites de endeudamiento, criterios de acceso, etc.

³⁶ Brasil tenía 5.506 municipios en el año 2000.

social y 3.146 consejos municipales, aunque muchos no estuvieran funcionando de hecho³⁷.

Estos encuentros democráticamente promisoros de una nueva relación entre sociedad y Estado en Brasil, aunque tensionados por disputas sobre el sentido de la política y de la ciudadanía para las clases populares, operan dentro de un ambiente económico cargado de dificultades e inseguridades. La coyuntura económica en los años 90, no solo en América Latina, pero en el conjunto de los países así llamados en desarrollo, llevó a algunos analistas³⁸ a hablar de un posible fin de la tercera onda de democratización identificada por Huntington, que habría sido iniciada con la Revolución de los Clavos, en Portugal, en 25.04.1974³⁹. Incluso tradicionales defensores de las políticas de apertura económica consideran preocupante el hiato entre formalidades democráticas y Estado de Derecho en nuestros países, proponiendo el concepto de *illiberal democracy*⁴⁰ para designar la situación de autoritarismo civil predominante en muchos países del continente después del fin de los autoritarismos militares. Mientras algunos critican los límites de los regímenes democráticos, otros retoman la vieja tesis de la imposibilidad de la democracia en países pobres. El economista Robert Barro, llegaría a la aberrante conclusión de que: "(...) *the advanced western countries would contribute more to the welfare of poor nations by exporting their economic systems, notably property rights and free markets, rather than their political systems, which typically developed after reasonable standards of living had been attained.*"⁴¹

Dominada por las reformas políticas liberalizantes, la coyuntura económica reciente se caracterizó por: (a) políticas de privatización, involucrando no solo el sector productivo estatal, pero también las actividades administrativas, como servicios de prisión, recaudación tributaria y bancos centrales; (b) políticas de desregulación, involucrando capital y trabajo; (c) políticas de apertura al capital internacional, eliminando reservas de mercado y proteccionismo económico⁴². Brasil inicia el nuevo milenio con escasos resultados sociales, para decir lo mínimo, y sin resolver su histórico problema de desigualdad social. Entre 1992 y 1999, el índice de GINI varió mínimamente, de 0,571 para 0,567⁴³, no obstante todos los afanes cívicos y las apuestas institucionales desarrolladas después de la nueva Constitución de 1988.

Este cuadro muestra que la política de los organismos internacionales (FMI y Banco Mundial) impuesta durante la década de 90 encuentra hoy su límite. Esto no significa que la receta del así llamado Consenso de Washington no continúe a ser vendida para más allá de la frontera de la sostenibilidad política. En el debate político actual, la gran cuestión no es más si reconocemos o no los límites del modelo económico vigente, la gran cuestión es mostrar que podría ser diferente. Se trata de una coyuntura inescapable o es posible construir alternativas, incluso al nivel local, que acumulen fuerzas para la construcción de otro consenso, basado en la solidaridad y en la ampliación de la democracia. Es en esta perspectiva que hace sentido examinar la experiencia de los presupuestos participativos, verificando hasta qué punto resiste a las esperanzas que en ella se depositan.

3. ¿Desconcentración de tensiones o devolución de poder?

³⁷ Ver Elenaldo Celso Teixeira, "Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa?" En Maria do Carmo A.A.Carvalho e Ana Cláudia C. Teixeira, *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*, São Paulo, Pólis, 2000 (Publicações Pólis, n° 37).

³⁸ Ver, por ejemplo, la reacción de Larry Diamond, *Is the third wave of democratization over? The imperative of consolidation* (Working Paper, 97/237), Indiana, Kellogg Institute, 1997.

³⁹ Samuel P. Huntington, *The third wave: democratization in the late twentieth century*, Oklahoma, University of Oklahoma Press, 1993.

⁴⁰ Concepto sugerido por Fareed Zakaria, "The rise of Illiberal Democracy", *Foreign Affairs*, v. 76, n. 6, nov-dic 1997.

⁴¹ Robert J. Barro, *Democracy and Growth*, Cambridge (MA), National Bureau of Economic Research, Inc - NBER, 1994 (Working Paper n. 4909).

⁴² Cf. Décio Saes, *A república do capital*, São Paulo, Boitempo, 2001, p. 82.

⁴³ Cf. IBGE.

Según datos del Banco Mundial, de los 75 países "en desarrollo" con más de 5 millones de habitantes, 63 implementan actualmente políticas de descentralización, devolviendo funciones y responsabilidades a los gobiernos locales⁴⁴. En verdad, el resurgimiento de la idea de desarrollo local aparece como la convergencia de varios factores, entre los cuales podemos destacar, de un lado, la reacción de las comunidades locales delante de las reformas liberalizantes de los estados nacionales (desregularización burocrática, limitación financiera) y, de otro, la necesidad de los gobiernos nacionales de desconcentrar las presiones sociales sobre el ámbito federal, tratándolas de forma descentralizada, localizada y enfocada (como forma de garantizar la convivencia entre formalidades democráticas y políticas interminables de ajuste).

Canel identifica tres tipos de descentralización de poder en la coyuntura reciente (administrativa, política y fiscal), involucrando 3 grados (desconcentración, delegación y devolución)⁴⁵. La devolución implicaría una plena delegación de poderes y de capacidad de decisión, con la creación de nuevas unidades de gobierno fuera del control de las autoridades centrales. Este esquema nos permite situar la mayor parte de las experiencias de descentralización brasileñas en el ámbito de desconcentración y de la delegación, permaneciendo el control fiscal y político en el gobierno federal. Es dentro de los límites de la autonomía municipal que vamos a encontrar las experiencias más próximas del concepto de devolución y de producción de una gobernabilidad participativamente fortalecida⁴⁶.

Además de la descentralización, más recientemente hemos verificado una tendencia cada vez mayor para la focalización (en los grupos más vulnerables) y la comunitarización de las políticas sociales (la gestión directa de servicios sociales por entidades comunitarias con repase de recursos públicos), sea a través de organizaciones comunitarias de base, sea a través de ONGs y entidades del Tercer Sector (a través de la construcción social del concepto de responsabilidad social del sector privado). Es en este terreno fértil de encuentros entre gobierno local y sociedad civil organizada que se han desarrollado espacios públicos de discusión o deliberación sobre soluciones para problemas vividos localmente.

4. La experiencia del Presupuesto Participativo.

En los últimos años, el PP de Porto Alegre — principal referencia en PP de Brasil — ha despertado los más variados intereses. Semanalmente, investigadores y delegaciones políticas, de todos los continentes del mundo, visitan la ciudad. La lectura predominante valoriza esa "Escuela de Ciudadanía" por su lado social y político, por la inversión de prioridades y la inversión en la mejoría de las condiciones de vida de las clases populares, la ruptura con el clientelismo, la formación de un público de sujetos activos en los espacios públicos regionales y temáticos. Pero existen evaluaciones divergentes sobre muchos aspectos del PP, sobre su naturaleza como política gubernamental (con necesidad de reglamentación en ley o no) o como "esfera pública no estatal", sobre el modo cómo se modifica el territorio, etc. Hay también quien, como el Banco Mundial, ve en el PP, sobre todo un mecanismo de perfeccionamiento de la gestión local, de modernización de la máquina administrativa y de control fiscal de la sociedad civil sobre el Estado. Mientras que unos investigan el proceso y sus sujetos, otros se preocupan más con la fórmula, con la "ingeniería institucional" desarrollada por la cooperación Frente Popular – Consejo y Foros del PP. Tuvimos, en el período 1999-2002, incluso una experiencia de PP estatal, en Rio Grande do Sul. En estos momentos de traducción de la experiencia, que atrae a

⁴⁴ Kyu Sik Lee e Roy Gilbert, *Developing towns and cities: lessons from Brazil and the Philippines*, Washington, D.C., The World Bank, 1999.

⁴⁵ Eduardo Canel, "Municipal decentralization and participatory democracy: building a new mode of urban politics in Montevideo City?" *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, nº 71, October – 2001.

⁴⁶ Archon Fung Y Erik Olin Wright proponen el concepto de *empowered deliberative governance* para explicar experiencias como la del presupuesto participativo en Porto Alegre. Ver Archon Fung e Erik Olin Wright. "Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance", *Politics & Society*, v. 29, nº 1, Marzo de 2001.

gobiernos de todos los matices del espectro político-partidario, es que se revelan las diferentes concepciones sobre el sentido de la participación popular y el papel del gobierno, pues muchas veces se busca apenas en la fórmula lo que es el resultado de un proceso, se busca el éxito, pero no el compromiso, la hegemonía sin el conflicto, se desea la adhesión de la sociedad pero se rechazan sus movimientos sociales.

La experiencia de Porto Alegre muestra que sin una nueva "sintaxis" política para la relación Estado/sociedad, no existe solución técnica posible para los problemas de falta de legitimidad e y transparencia en la acción del Poder Público.

4.1. ¿Que es Presupuesto Participativo (PP)?

El Profesor Boaventura de Sousa Santos trabaja con una noción del PP involucrando "una estructura y un proceso de participación comunitaria basado en tres principios y en un conjunto de instituciones que funcionan como mecanismos o canales para asegurar la participación en el proceso de decisión del gobierno municipal".⁴⁷ Los tres principios serían: (a) participación abierta a todos los ciudadanos, sin ningún *status* especial atribuido a las organizaciones comunitarias; (b) combinación de democracia directa y representativa, cuya dinámica institucional atribuye a los propios participantes la definición de las reglas internas; y, (c) disponer recursos para inversiones de acuerdo con una combinación de criterios generales y técnicos (o sea, compatibilizando las decisiones y las reglas establecidas por los participantes con las exigencias técnicas y legales de la acción gubernamental, respetadas también las limitaciones financieras). Además, podríamos añadir también: (d) por primera vez en la historia de Brasil, una experiencia innovadora de gestión democrática surge de abajo para arriba, sin la necesidad de una ley previa que determine jerárquicamente el lugar y los límites de la participación de los ciudadanos en su relación con el Estado; y, (e) la configuración de un espacio público popular, con base en la participación directa, embrión de un cuarto poder – que combine poder ciudadano y poder comunitario (democracia participativa y democracia representativa comunitaria, como fue mencionado en la parte inicial de este texto). Ya están integradas al cotidiano de los barrios de Porto Alegre, las reuniones, por lo menos mensuales, de los foros del PP, donde es posible proponer y gestionar soluciones para los problemas locales.

En nuestro entendimiento, sin embargo, todas estas dimensiones todavía no configuran un concepto propiamente dicho. Las estructuras sólo se dan a conocer a través de la práctica y nuestras interpretaciones todavía están demasiado cargadas con una tendencia, que es la experiencia de Porto Alegre. Siendo así, lo que tenemos es aún una noción, que seguramente se la actualiza y redimensiona en cada una de las demás experiencias hoy en funcionamiento.

El PP es un proceso de múltiples dimensiones. En verdad, no existe un diseño acabado y definitivo de PP. Porto Alegre es una referencia, no un modelo a ser copiado. El diseño que tenemos hoy en Porto Alegre es bastante diferente de lo que teníamos al inicio de los años 90, en varios niveles: criterios, temas, ciclo anual, funcionamiento del CPP, elección de representantes, coordinación, prestación de cuentas, relación con consejos sectoriales, etc. Como proceso, es un trabajo permanentemente en construcción, producto de la dialéctica social y que tiene el conflicto como uno de sus elementos constitutivos. Conflicto que atraviesa todo el ambiente en el cual opera (asociaciones comunitarias y corporativas; Consejos Populares, espacios de cogestión; otros consejos existentes en la ciudad; gobierno; burocracia de gobierno, sobre todo en el ámbito del planeamiento; partidos que componen la Frente Popular; partidos de oposición; medios de comunicación, etc.). Involucra historia, involucra empeño político, involucra un espacio propio, un ciclo de participación e implica justicia social, ciudadanía y el embrión de una nueva cultura política. Desde mucho antes del gobierno del Frente Popular en Porto Alegre ya se hablaba de los movimientos comunitarios sobre el control de la población organizada sobre el

⁴⁷ Boaventura de Souza Santos, *Politics & Society*, vol. 26, n. 4, dez-98, p. 468.

presupuesto público. Se decía que de nada valía tener decenas de consejos sectoriales si no fuese posible decidir sobre lo principal: presupuesto y planeamiento.

Cuando hablamos de un espacio público en la caracterización del PP, estamos refiriéndonos a un espacio público esencialmente plebeyo-comunitario (centrado en la inversión de prioridades y teniendo como norte la producción de justicia social, con unificación alrededor de intereses comunes socialmente contruidos en los barrios populares). De forma contradictoria y cargada de riesgos y polémicas, emerge en estos medios una nueva forma de ejercicio del poder, afirmativa de un principio ético-político cuyo eje es el civismo activo y la radicalidad democrática. No se trata de ningún espacio para debates académicos en busca de la verdad, en el modelo idealizado por Habermas⁴⁸, pero de un conjunto de lugares de discusión y deliberación que involucran actores absolutamente desiguales, sobre todo gobierno y clases populares, nada neutros y profundamente encarnados en los dramas de la vida de los barrios pobres de la ciudad. No quiere esto decir que empresarios y clases medias estén a priori excluidos, porque ellos también se benefician con la contratación anual de inversiones del orden de 40 millones de dólares, aunque sea para producir infraestructura en las periferias urbanas. Lucran empresas constructoras, se economiza con el fin de las propinas, se amplía la ciudad formal, disminuye, en tesis, la tensión social. Es en el momento en el que se pasa del presupuesto para el planeamiento de la ciudad, como viene ocurriendo más recientemente, que aquel espacio plebeyo se amplía, a través de la articulación con consejos sectoriales, incorporando empresarios, universidades y corporaciones, como ocurre actualmente en el nuevo consejo participativo del Plan Director. En este caso, en las reuniones, en los foros regionales de planeamiento, son los empresarios los "nuevos participantes" y la población organizada de los barrios los recibe después de construir durante años los foros regionales y temáticos de discusión y fiscalización de las inversiones del presupuesto participativo. Así, los intereses de los grandes grupos empresariales (un gran shopping, un gran supermercado, un proyecto habitacional de lujo, una avenida perimetral, p. ej.) son siempre tensionados por los principios de justicia social, una vez que en el PP lo social está en la esencia de la constitución del interés público, obligándose a contrapartidas decididas con las comunidades. Claro que en un mundo dominado por lo económico, donde vale todo para atraer inversiones, hasta qué punto es posible colocar límites sobre los grandes grupos económicos es una cuestión que desafía el futuro de la experiencia, sobre todo cuando la discusión se desplaza de la infraestructura básica a el desarrollo económico sostenible.

El PP no es el apéndice de una tecnocracia supuestamente eficiente, mucho menos una mágica instrumental para el éxito electoral. No se trata de sellar un sello popular, o populista, en una gama de opciones decidida de arriba para abajo. Al contrario, el PP es, de un lado, el desdoblamiento de luchas populares de más de 30 años, que ahora encuentran un espacio público para su procesamiento político; de otro, es un instrumento de justicia social, en tres dimensiones: tributaria, distributiva y política. Esto significa, desde el punto de vista fiscal, no apenas recuperar la capacidad financiera y estratégico-administrativa del sector público, pero también que aquellos que ganan más, paguen más. La evolución de los ingresos de Porto Alegre muestra claramente que la relación establecida en la cogestión del presupuesto público municipal dio credibilidad política al gobierno para mejorar la recaudación propia del Municipio (Impuesto sobre la Propiedad Territorial Urbana - IPTU, Impuesto de Transmisión de Bienes Intervivos - ITBI, Impuesto sobre Servicios de Cualquier Naturaleza - ISSQN y otros impuestos y tasas municipales menos significativos). Con la implantación del PP se verifica, principalmente con relación al IPTU, una caída en los índices de falta de pago que en 1989 estaban alrededor de 20% y actualmente presentan un porcentaje inferior a 15%.

⁴⁸ Ver, a propósito, la crítica hecha por Yves Sintomer, *La démocratie impossible? Politique et modernité chez Weber et Habermas*, Paris, La Découverte, 1999. Para una utilización radicalizada del concepto de esfera pública, vea también Leonardo Avritzer, "Democracia deliberativa", *Metapolítica*, v.5, no. 18.

Tabla 5. Evolución del ingreso municipal – Porto Alegre

(en millones de R\$)

AÑO INGRESO	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
IPTU	42,9	39,5	36,0	87,9	100,2	77,1	82,3	112,0	124,3	126,1	129,6	123,1	123,7	124,2	128,8
ITBI	-	19,3	27,7	31,2	30,0	26,1	37,3	48,4	56,8	68,3	71,4	65,3	58,6	56,0	64,5
ISSQN	94,7	98,0	139,2	131,6	115,7	105,3	135,3	186,5	202,7	220,7	233,8	221,4	213,1	213,9	207,6
OTROS	0,8	7,5	20,9	15,9	14,2	12,2	12,1	7,9	2,3	2,7	2,2	1,7	2,1	2,0	1,3
TRANSFE RENCIAS*	167,2	231,9	289,9	311,1	297,6	284,8	336,9	427,8	592,6	938,1	1046,1	929,3	957,4	1016,2	922,9
INGRESO TOTAL	433,7	444,7	617,6	669,2	728,4	714,0	831,3	947,3	1.123,2	1.494,7	1.614,7	1.567,9	1.537,8	1.619,7	1.501,1

Fuente: SMF-PMPA (valores corregidos por el IGP-DI hasta diciembre-2002)

(*) Transferencias constitucionales referentes a la participación municipal en impuestos recaudados por el Estado y por la Unión, así como recursos del Sistema Único de Salud – SUS, ampliados después que la Alcaldía de Porto Alegre asumió la municipalización semiplena del sistema en 1997.

(**) Incluye ítems anteriores, otros tributos municipales, ingresos patrimonial y operaciones de crédito

En segundo lugar, se trata efectivamente de establecer discriminaciones positivas y dar más justamente para quien menos tiene. En el PP se discuten constantemente las reglas, considerando los diferentes grados de carencia y la población de las varias comunidades. Considerándose las cuatro principales prioridades a lo largo de los últimos 12 años de PP, vivienda, pavimentación, alcantarillado y educación (vea tabla siguiente), los resultados hicieron de Porto Alegre la ciudad de mejor calidad de vida entre las capitales brasileñas:

Tabla 6. 3 Primeras prioridades del PP en Porto Alegre desde 1992.

TEMAS	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992
Vivienda	1	1	1	2	1	3	2	1	3	2	1	3	
Pavimentación		3	3	1	2	2	1	2	1	1	2	2	3
Alcantarillado	3			3		1	3	3	2	3	3	1	1
Educación		2	2										2
Salud					3								
Asistencia Social	2												

- En el área de la vivienda, en la que pese a la concentración de los recursos y de las definiciones financieras estratégicas en el gobierno federal, fue posible ampliar el promedio de las unidades producidas localmente, de 493 al año, en el período 1973-1988, para 1.000 unidades al año, en el período 1989-2003, lo que permitió por primera vez en Porto Alegre, contener la expansión del déficit habitacional. Aliado a este esfuerzo, la creación de instrumentos legales y de programas para la regularización fundiaria y la urbanización de lotes informales y clandestinos viene rediseñando la cara de los barrios populares en la ciudad.

- b. En términos de pavimentación, fue posible reducir el déficit existente, de 690 km., en 1988, para 390 km., en 2003, mejorando sensiblemente el acceso al transporte colectivo y a los equipamientos públicos en las áreas más carentes de Porto Alegre. Resáltese, también, que el programa de pavimentación y mantenimiento incluye no apenas la cobertura de vías, pero también toda la infraestructura de alcantarillado pluvial y sanitario.
- c. En lo que se refiere al acceso al agua y al saneamiento básico, se amplió el porcentaje de economías atendidas con agua tratada, de 94,7% del total, en 1989, para 99,5%, en 2002; siendo el porcentaje atendido por red de alcantarillado incrementado de 46%, en 1989, a 84%, en 2002, elevándose también el porcentaje de aguas sucias tratadas, de 2% en 1989, al 27,5%, en 2002, estando en ejecución proyecto socioambiental que permitirá alcanzar 77,5% cuando se finalice.
- d. En la educación, fue posible ampliar el número de escuelas públicas municipales, de 29, en 1988, a 92, en 2003, lo que permitió elevar el número de alumnos matriculados en estas escuelas, de 17.862, en 1989, a 55.741, en 2002. Se amplió también el abanico de servicios educacionales ofrecidos, incluyendo la Alfabetización de Adultos (Proyecto MOVA, con 170 grupos en 2002, reduciéndose el índice de analfabetismo en la ciudad, de 5,6%, en 1988, para 3.3%, en 2003) y la Educación de Jóvenes y Adultos (EJA), integrada al sistema de enseñanza fundamental (con 8.301 alumnos matriculados en 2002, teniendo a lo largo de su historia más de 4.300 personas que han concluido el curso). Además, a través del PP también se creó el Programa Convenio Guarderías, anteriormente inexistente, volcado para entidades comunitarias, que alcanzan hoy 126 guarderías (atendiendo aproximadamente a 10.000 niños), que reciben transferencias mensuales de recursos proporcionales al número de niños, auxilio para la merienda escolar y orientación y supervisión pedagógica por parte de la Secretaría Municipal de Educación, incluyéndose más recientemente la posibilidad de construcción de guarderías comunitarias por el poder público municipal.
- e. Aunque, figura apenas para el año de 2000 como una de las 3 primeras prioridades del PP, la gestión del área de la salud esta integralmente asumida por el gobierno municipal, a pesar del casi que congelamiento de los valores anuales de las transferencias vinculadas por el gobierno federal, situación que ha obligado al gobierno municipal a comprometer cada vez más recursos para garantizar niveles mínimos de calidad en la atención. La Alcaldía compromete hoy, adicionalmente a las transferencias federales, cerca de 18% de los gastos de la administración centralizada (excluidas las autarquías), contra un promedio anual inferior a 10% durante la década de 80. En el PP, las principales demandas en el área de la salud se refieren a la implantación de puestos de atención médica en las regiones, a la ampliación de los servicios ofrecidos en estos puestos y a la implantación del Programa de Salud de la Familia (PSF), de origen federal (creado en 1994), implantado en Porto Alegre a partir de 1996, constituido actualmente por 29 equipos. El programa desarrolla trabajo preventivo y de atención a la familias del área en la que opera, a través de convenio con entidades comunitarias que son quienes contratan a los profesionales de salud. Los equipos de cada unidad están compuestos por, por lo menos, un médico (médico de familia), un enfermero, dos auxiliares de enfermería y cuatro agentes de salud, estimándose en 25.000 familias el total beneficiado actualmente por el programa.
- f. El área de asistencia social sólo fue incluida entre los temas de prioridad por las regiones en el PP a partir de 1997, aunque la temática de Salud y Asistencia

Social existiese desde 1994, cuando la alcaldía pasa a articular en la política de Asistencia Social todo un conjunto de iniciativas que se encontraban dispersas. Entre las varias actividades desarrolladas actualmente, se contempla a personas portadoras de necesidades especiales, niños y adolescentes en situación de riesgo, moradores de la calle, víctimas de violencia, ancianos en situación de abandono, familias con insuficiencia de renta y otras situaciones, se destacan en el PP los programas NASF - Núcleo de Apoyo Socio-Familiar y SASE - Servicio de Apoyo Socio-Educativo, mantenidos a través de convenios con entidades comunitarias. El primero atiende a familias residentes en Porto Alegre, con renta per capita de $\frac{1}{2}$ del sueldo mínimo, que tengan hijos (niños y adolescentes) en situación de riesgo personal (violencia familiar, mendicidad, uso de drogas en la familia, explotación sexual y trabajo infantil). Las familias, además de asumir el compromiso de mantener a sus hijos en la escuela, participan de las dinámicas de grupo, están acompañadas por asistentes sociales y psicólogos, reciben apoyo y beneficios como becas de auxilio de R\$150,00, por el período de seis meses a un año. Actualmente, la Alcaldía mantiene 28 NASFs, totalizando 1140 grupos familiares. De estos, a 160 familias se las mantiene con recursos captados junto a empresas privadas y públicas. El programa beneficia a cerca de 4.500 niños y adolescentes. El SASE atiende a niños y adolescentes, de 07 a 18 años, en el turno invertido de la escuela. Actualmente, se atiende a 4.435 niños a través del programa.

En tercer lugar, y como condición para los dos puntos anteriormente citados, se trata de invertir la ruta de la relación Estado/sociedad, abriendo espacio para quien nunca tuvo espacio, dando más poder político para quien menos poder económico tiene. Claro que este proceso de división de poder no es fruto apenas de la voluntad. El aprendizaje de un nuevo modo de ejercicio del poder, la producción de una gobernabilidad fortalecida participativamente, no es fácil. Por un lado, las tendencias burocráticas de los partidos en el poder son casi que irresistibles, por otro, la asimetría entre actores gubernamentales y societales e incluso entre los propios movimientos sociales involucra riesgos permanentes, sea la tentación populista de negar la importancia del planeamiento y del conocimiento técnico; sea el privilegiamiento de ciudadanos profesionales (que hablan la lengua del gobierno y se apropian de la participación de base, perpetuándose como representantes); sea el diálogo apenas con el que ya está organizado, ignorando a los que no consiguen siquiera estructurarse como grupo; sea, aún, la cooptación de liderazgo, apenas simulando votaciones, ya que las decisiones fueron previamente definidas en acuerdos de bastidores; sea, en fin, el desencadenar de una competitividad destructiva entre las propias organizaciones populares en disputa por los mismos recursos, sin capacidad de desarrollar reglas democráticas para el procesamiento de las diferencias y la politización de las soluciones. Es por esto que las mejores experiencias de PP surgen de la necesidad política y no de la vanidad.

En Porto Alegre, los partidos de la Frente Popular necesitaron dramáticamente del PP para enfrentar una coyuntura extremadamente difícil a lo largo de la última década. Delante de un legislativo local siempre con mayoría opositora, un presupuesto inicialmente casi todo comprometido apenas con la plantilla de los empleados, unos medios de comunicación locales con la supremacía de un único gran grupo empresarial, un empresariado urbano (constructoras, empresas de transporte, comerciantes, empresarios del sector de servicios) dominado en gran parte por una lógica patrimonialista y predatoria con relación a la calidad de vida y al medio ambiente, una burocracia estatal en amplia medida sumisa y carente de cualificación profesional, cuando no con prejuicios con relación a los movimientos sociales, sería imposible mantenerse en el poder y adquirir gobernabilidad sobre las políticas públicas sin una amplia base popular. Pero no podía ser cualquier base, lo que lanzaría al gobierno en los brazos del populismo tradicional. Por ello, fue fundamental la participación directa, como forma de garantizar a todos los ciudadanos, sobre todo a los más humildes, el derecho de influir personalmente en el destino de su ciudad y de su Estado. Se rompió la jerarquía de "ciudadanos profesionales" que juzgaban tener asiento garantizado en las relaciones con el gobierno a partir de organizaciones

muchas veces fantasmas. No es el gobierno quien dice con quien acepta conversar y con quien no acepta. Es la sociedad, directamente, a través de sus ciudadanos y de sus entidades efectivamente representativas – con capacidad de movilización real – quien define los participantes del juego.

El PP no se configura como un espacio público plebeyo apenas por la ruptura de las jerarquías de una ciudadanía regulada de arriba para abajo por el Estado desde 1930, con sus uniones, federaciones y confederaciones de trabajadores dependientes del reconocimiento oficial para existir. Como se observa por los datos de las tablas, se verifica que la gran mayoría de los participantes en el PP pertenece a las clases populares, son trabajadores sin cualificación, la mayoría mujeres, con escolaridad primaria, renta familiar mensual inferior a R\$ 960,00 (US\$ 320,00) y presencia mucho más que proporcional de grupos étnicos minoritarios en una ciudad donde la gran mayoría desciende de emigrantes europeos. Aunque para el CPP haya una cierta variación en este perfil, sobre todo en lo que se refiere a la renta, escolaridad y género, ya que no se altera relaciones seculares por la simple magia de un nuevo diseño institucional (antes al contrario), lo importante es observar las tendencias de fondo, la participación creciente de las mujeres, el aumento constante del número de participantes y el “cable tierra” que prende a los representantes a sus bases regionales y temáticas: el control de los representantes directamente por los representados, pudiendo los consejeros tener su mandato revocado por decisión del foro de delegados en reunión especialmente convocada para este fin.

El crecimiento del PP muestra claramente su emergencia de experiencia embrionaria a la estructura de la cultura política de la ciudad, sobre todo si consideramos que el número de entidades involucradas prácticamente se cuadruplicó desde 1989, alcanzando actualmente cerca de 3.000 (cf. PMPA-CRC). O sea, el proceso no reúne apenas al conjunto de las entidades comunitarias, como también estimula la multiplicación de nuevas entidades. Considerándose que 61,1% de los participantes de las plenarios, cf. encuesta del Cidade – Centro de Asesoría y Estudios Urbanos, están vinculados a entidades y que cada una de esas entidades también realiza reuniones intermediarias, es posible estimar la participación de hasta 15% de la población de Porto Alegre en algún momento del PP.

Tabla 7. Presencia anual en la plenaria de mayor participación

AÑO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Participantes	628	3.086	6.168	6.975	8.011	8.495	7.653

AÑO	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Participantes	11.075	11.790	14.776	14.408	16.612	16.750	14.985

Fuente: CRC-PMPA

Tabla 8. Sexo de los participantes en el PP – 2002 (%)

Sexo	IBGE 2000	Plenario 1993	Plenario 1995	Plenario 1998	Plenario 2000	Plenario 2002	Dir. AMS	Delegados	Consejeros*
Mujeres	53,3	46,7	46,8	51,4	57,3	56,4	55,7	60,6	32,6
Hombres	46,7	47,6	52,2	48,4	41,5	43,3	44,3	39,4	67,4
NR	-	5,7	1,0	0,2	1,3	0,4	-	-	-

Fuente: CIDADE, Pesquisa OP2002.

(*) Datos de cuestionario complementario realizado directamente en el Consejo del presupuesto Participativo (gestión 2002 – 2003)

Tabla 9. Etnia de los participantes en el PP – 2002 (%)

Etnia	Plenario	Dir. AMS	Delegados	Consejeros
Negro	28,1	26,0	24,0	23,0
Blanco	60,4	62,6	61,4	55,7
Indio	3,6	3,1	4,1	6,6
Otro	0,6	0,8	0,4	-
NR	0,1	-	-	-

Fuente: CIDADE, Encuesta PP 2002

Tabla 10. Escolaridad de los participantes en el PP 2002 (%)

Nivel	Plenario	Dir. AMS	Delegados	Consejeros
Hasta la Primaria	64,1	56,5	49,5	39,4
Secundaria (completa o no)	23,8	28,3	30,1	31,1
Superior (completo o no)	12,0	15,3	20,3	29,5

Fuente: CIDADE, Encuesta PP 2002

Tabla 11. Edad de los participantes en el PP – 2002

Edades (años)	Plenario	Dir. MAS	Delegados	Consejeros
16 - 25	19,5	8,4	6,5	3,3
26 - 33	17,4	17,6	12,6	14,8
34 - 41	19,9	21,6	19,5	24,8
42 - 49	18,6	19,8	24,4	24,6
50 - 80	24,5	32,8	37,0	32,8

Fuente: CIDADE, Encuesta PP – 2002

Tabla 12. Ingreso familiar de los participantes en el PP – 2002 (%)

Niveles (mínimos)	(Sueldos Plenario)	Dir. AMS	Delegados	Consejeros
0 - 2	39,4	25,9	23,7	21,7
2 - 4	29,9	37,4	31,8	28,3
4 - 8	18,4	19,1	25,3	21,7
8 - 12	5,1	8,4	9,0	13,3
12 -	6,8	8,4	10,2	15,0
NR	0,4	0,8	-	-

Fuente: CIDADE, Encuesta PP – 2002

Tabla 13. Participantes en las plenarios del PP en los años respectivos vinculados a las entidades o situaciones descritas 2002 (%)

AÑOS	1993	1995	1998	2000	2002	Delegados	Consejeros
Asociaciones de Moradores	71,3	50,5	40,9	37,2	48,3	68,3	73,8
Consejos Populares o Uniones de Villas	n.d.	8,7	4,0	3,7	3,7	11,0	18,0
Grupos Religiosos o Culturales	n.d.	10,6	9,1	14,8	8,9	15,4	16,4
Partidos Políticos	n.d.	4,5	6,0	7,7	4,2	13,0	19,7
Sindicatos	n.d.	4,2	4,9	4,2	3,2	6,5	6,6
Entidades en General (incluye anteriores)	n.d.	75,9	66,9	60,9	61,1	86,6	86,9
Primera vez que Participa del PP	n.d.	48,5	38,5	49,5	47,5	-	-

Fuente: Encuesta PMPA – 1993, FASE/CIDADE/PMPA – 1995, CIDADE/PMPA – 1998, CIDADE/PMPA – 2000 E CIDADE 2002

La encuesta de 1995 se efectuó en la Segunda Rodada del PP, las demás en la primera.

Glosario:

Plenario: participantes entrevistados en la 1ª. rodada del PP en el año de 2002.

Dir. AMS: participantes entrevistados en la 1ª. rodada del PP en el año de 2002 que son dirigentes de Asociaciones de Moradores.

Delegados: participantes entrevistados en la 1ª. rodada del PP en el año de 2002 que son o fueron en algún momento delegados del PP.

Consejeros: participantes entrevistados en la 1ª. rodada del PP en el año de 2002, que son o fueron en algún momento consejeros del PP.

NR: personas que no respondieron.

4.2. El PP tiene un ciclo

El PP es un proceso a través del cual los participantes no escogen apenas sus prioridades de inversión para el ejercicio siguiente, sino también discuten y deliberan sobre el conjunto de los servicios prestados por el Municipio y sobre todos los ítems que componen sus ingresos y gastos. Esto torna el PP algo mucho más grande que una simple consulta. En verdad, el PP establece un ciclo permanente de participación, que se abre a cada año con una Rodada Única de Plenarias Regionales y Temáticas, realizada entre abril y mayo, en cada una de las 16 regiones y 6 temáticas, en la cual el gobierno hace una rendición de cuentas (Plan de Inversiones del año anterior y del año en curso; situación financiera del Municipio; reglas de funcionamiento definidas por los consejeros del PP) y los participantes deciden sus prioridades temáticas (en un abanico de 14 temas⁴⁹), elige a sus consejeros (2 titulares y 2 suplentes por región y temática), definen el número de delegados a que tiene "derecho y evalúa" las explicaciones prestadas por el gobierno.

Entre mayo y junio, se llevan a cabo reuniones intermediarias, donde las comunidades se reúnen para definir su escala de obras y servicios a ser demandados de acuerdo con las prioridades temáticas ya definidas en la Rodada de Plenarias. En junio, se presentan las jerarquías de obras y servicios discutidos para cada tema priorizado. En julio, se lleva a cabo la posesión del nuevo Consejo (mandato imperativo de un año, con posibilidad de una reelección apenas). Las demandas las procesa el gobierno, dentro de los criterios definidos por el COP⁵⁰ (actualmente involucran grado de carencia de infraestructura o servicio, población y grado de prioridad atribuido al tema) y considerando las disponibilidades financieras previstas para el año siguiente.

A partir de ahí, los consejeros discuten los números generales de la propuesta presupuestaria, la cual una vez aprobada se la envía a la Cámara de Concejales hasta el 30 de septiembre de cada año. Los concejales, a su vez, tienen plazo hasta el 30 de noviembre para votar la Ley del Presupuesto. Mientras tanto, los consejeros del PP trabajan en la definición del Plan de Inversiones, a partir de propuesta base formatada por el gobierno. Las varias secretarías y órganos de gobierno marcan sus fechas para comparecer al CPP, donde discuten sus números y sus propuestas, contemplando las demandas definidas por las regiones y temáticas. En noviembre, el Plan de Inversiones así construido se lo somete a la aprobación en los foros regionales y temáticos. Los consejeros, durante todo el período de su mandato (1 año), realizan un trabajo permanente de consulta y discusión con sus comunidades, informando cómo están las discusiones en el Consejo y enviando al Consejo las propuestas y cuestiones levantadas en sus regiones y temáticas. En estas, los foros del PP continúan reuniéndose por lo menos una vez por mes, fiscalizando la ejecución de las obras y servicios y enviando cuestiones puntuales de interés de las comunidades. Actualmente, de todas las demandas decididas por las comunidades en los planes de inversión anuales, 90% se realizaron y las restantes están en curso.

En diciembre, el Consejo discute nuevamente las reglas del PP para el año siguiente, a partir de propuestas construidas en sus foros regionales y temáticos. Esta discusión acaba a fines de Enero. Febrero vacaciones y en Marzo reinicia el ciclo.

El éxito del PP se debe justamente a que él ha encontrado el agujero de la aguja, o sea, se ha constituido en una esfera que, presidida por la lógica de la soberanía popular, se

⁴⁹ 1 - Saneamiento básico: drenaje y dragado; 2 - Saneamiento básico: agua y alcantarillado cloacal; 3 - Vivienda; 4 - Pavimentación; 5 - Educación; 6 - Asistencia social; 7 - Salud; 8 - Circulación y transporte; 9 - Áreas de Diversión; 10 - Deporte y entretenimiento; 11 - Iluminación pública; 12 - Desarrollo económico; 13 - Cultura; 14 - Saneamiento ambiental.

⁵⁰ El Consejo del PP - CPP está compuesto de 48 consejeros titulares y 48 suplentes así distribuidos: 2 consejeros titulares y 2 suplentes electos en cada una de las 16 regiones de la ciudad; 2 consejeros titulares y 2 suplentes electos en cada una de las 6 plenarias temáticas; 1 consejero y 1 suplente indicados por la Unión de las Asociaciones de Moradores de Porto Alegre; 1 consejero y 1 suplente indicado por el Sindicato de los Empleados Municipales de Porto Alegre; 2 representantes titulares y 2 suplentes del Ejecutivo Municipal (el coordinador del GAPLAN y su adjunto y el coord. De la CRC y su adjunto), siendo que los representantes del Ejecutivo no tienen derecho a voto.

contrapone tanto a la lógica mercadológica (pautada por los criterios de la propiedad privada y reductora de la esfera pública a un mínimo formal para su legitimidad), cuanto a la lógica legal-burocrática intrínseca al Estado Moderno (pautada por los criterios de jerarquía y competencia y que se caracteriza por la autoridad tecnócrata y por la no transparencia, los "secretos de Estado"). El PP hoy es la columna vertebral de todo un sistema participativo en Porto Alegre, donde existen más de 2 decenas de consejos sectoriales, se realizan conferencias periódicas para la evaluación y definición de directrices para las políticas públicas municipales y, aún, se llevan a cabo los Congresos de la Ciudad, discutiendo propuestas para el futuro de la ciudad como un todo. Esto no significa una relación de subordinación entre PP y consejos sectoriales, pero significa la centralización del conjunto de las decisiones de inversión en el CPP, cabiendo a los sectoriales la definición de políticas y proyectos y la gestión de recursos específicos, cuando cabe, como es el caso del FUNCRIANÇA, administrado por el Consejo Municipal de los Derechos del Niño y del Adolescente, por ejemplo.

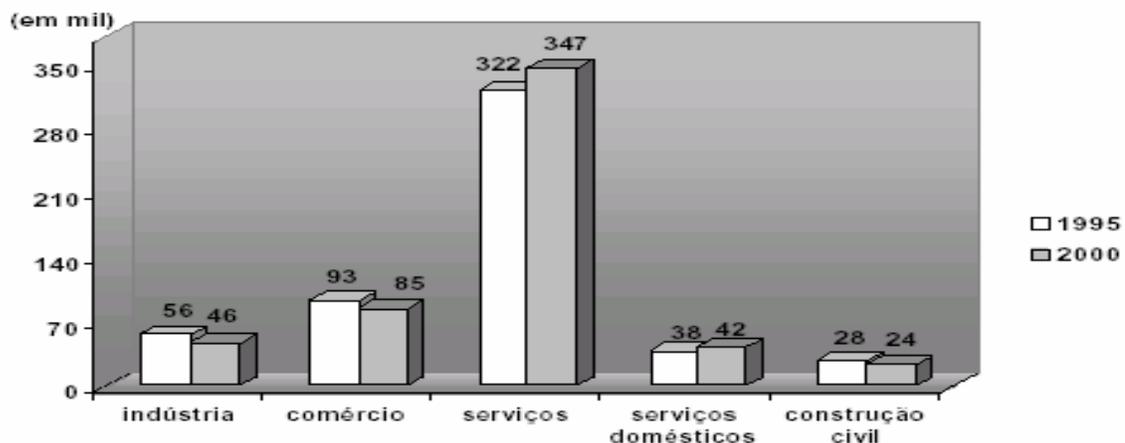
4.3. Desafíos actuales

Actualmente, el PP en Porto Alegre presenta una serie de desafíos para su continuidad, de los cuales destacamos los siguientes:

(1) *Articulación participativa entre Presupuesto y Planeamiento.*

Hoy, aquellas mismas personas que emplearon una década para conquistar el acceso a la "ciudad básica", que involucra conquistas como agua, saneamiento, pavimentación, transporte y regularización fundiaria, educación, salud y asistencia social pública, reivindican ahora la "ciudad necesaria", con el mapeamiento estratégico de lo que se hizo, de las carencias aún existentes y de las posibilidades de avances en las nuevas fuentes de la exclusión social: generación de renta, empleo y seguridad. En la medida en que las ciudades pasan a asumir cada vez más responsabilidades por su propio desarrollo urbano, social y económico, se hace fundamental el desarrollo de una articulación más amplia de intereses, que involucre tanto cuanto sea posible al conjunto de los sectores privados, atrayéndolos a las ideas de justicia social, sostenibilidad y calidad de vida. En la perspectiva de los movimientos populares, esto significa, de un lado, la apertura de un nuevo campo de disputa política, en el terreno conceptual y práctico de la socioeconomía solidaria; de otro, el pasaje de la construcción colectiva de demandas para la construcción colectiva de proyectos, lo que implica fortalecer su autonomía y capacidad de planeamiento estratégico.

Gráfico VI. Estimativa del número de ocupados en Porto Alegre, por sector de actividad económica (1995-2000)



Fuente: PED-RMPA Convenio FEE/FGTAS-SINE-RS/SEADE/DIEESE, con apoyo de la PMPA

Desde el punto de vista propiamente estatal, este contexto expresa una cierta obsolescencia de la máquina pública actual y la necesidad urgente de una revolución administrativa. No estamos viviendo apenas una crisis económica que después de superada permitirá que todo vuelva a lo "normal" (ver cuadro anterior para tener una idea de lo que ocurrió con el empleo en Porto Alegre en apenas 5 años). Los cambios que se están produciendo en las relaciones económicas tienden a ser cada vez más irreversibles, pudiendo ser tal vez transformadas en una perspectiva inversa a la lógica liberal-financiera, pero no en el sentido de la social democracia clásica de la posguerra, todavía soñada por parte de algunas corrientes políticas. La respuesta liberal todos nosotros la conocemos y es meramente reformista, adecúa el Estado a las nuevas configuraciones del poder privado (privatización, tercerización, flexibilización, minimización de la máquina y erosión de soberanía). Falta construir la respuesta de los sectores populares. ¿Cuál es el proyecto de estos sectores para el Estado y para la burocracia pública? El PP hasta aquí hizo parte de una construcción alternativa, abriendo el poder público para los proyectos de la ciudadanía, pero este camino fue construido prácticamente sin alteraciones en el funcionamiento regular de la máquina pública. El modo cómo las empresas de obras se beneficiaron del PP, tal como se ha descrito anteriormente, ejemplifica una convivencia casi pacífica entre los grandes intereses económicos en la ciudad y las inversiones sociales. Hoy, sin embargo, mantener la centralidad de lo social en las acciones gubernamentales significa romper con la esquizofrenia entre lo social y lo económico que caracteriza nuestro cotidiano. Democratizadas las decisiones sobre el presupuesto público, se trata ahora de democratizar radicalmente su ejecución. Por ejemplo, no sirve más que el sistema de licitaciones de obras públicas deje de vincular criterios de socioeconomía solidaria en las propuestas en disputa. Además, parte de las obras podría ser perfectamente gestionada y ejecutada por las propias comunidades, generando renta y capacidad emprendedora para las comunidades beneficiadas. De la misma forma, todos los gastos de mantenimiento podrían ser previstos dentro de los mismos presupuestos. En relación a los recursos humanos, hoy casi toda la definición de los resultados se da de forma burocrática y no transparente, con pocas experiencias de control social directo (consejos escolares, comisiones de salud), en general sin herramientas adecuadas de intervención y operando muchas veces apenas con indicadores subjetivos o policíacos (control de carga horaria, formalidades burocráticas).

Cambios de esta magnitud presuponen un papel pedagógico fundamental que atraviesa las acciones del poder público, al mismo tiempo en que una inversión política pesada en formación y calificación. Nuevas contrataciones, hoy, ya se subordinan a la Comisión Paritaria Gobierno — CPP — Sindicato de los Servidores Municipales (SIMPA), pero la ejecución de los concursos y los niveles probatorios permanecen casi que sin alteración lógica y sin control social directo. No se está proponiendo aquí acabar con la división del trabajo por decreto, tampoco imponer algún fundamentalismo basista anárquico, pero reconocer que las instituciones públicas también necesitan cumplir su función social y que la ficción del interés general anteriormente cumplida por el burocratismo estatal no se sustenta más en el ámbito de la democracia participativa.

(2) Politización y publicización de la gestión comunitaria de políticas sociales.

La proliferación de convenios que involucran traspasos para entidades comunitarias, al no discutir la democratización de la gestión de estos recursos (la discusión se restringe a la indicación o al aspecto técnico-contable) trae consigo el riesgo de simplemente engrosar el consenso sobre la comunitarización de las políticas sociales, aceptándose el patrón descentralización, privatización, focalización y perdiéndose la dimensión más globalizante de la acción política. Se hace urgente la discusión de parámetros públicos, no apenas para la formalización de convenios, lo que ya existe, pero para el control de su gestión. Indispensable sería también pensar la gestión comunitaria dentro del marco más amplio de construcción de la socioeconomía solidaria. De la misma forma que la máquina pública, también la "máquina comunitaria" necesita control social, porque opera con recursos públicos, genera renta y ofrece servicios de interés popular. Democratizar radicalmente las organizaciones comunitarias, así como establecer criterios de responsabilidad social-

solidaria para ONGs y fundaciones privadas que actúan como cooperantes de estas organizaciones, permitiría ir integrando progresivamente la democracia representativa comunitaria en la democracia participativa, ampliando el ágora a partir de la integración de las instituciones comunitarias al ámbito de la ciudadanía y no lo inverso.

Otra revolución fundamental aquí es la de la comunicación y publicitación, esencial tanto para la transformación de la máquina pública como para la radicalización democrática de la gestión comunitaria. No en el sentido tradicional de la propaganda de gobierno, pero en el alargamiento de los espacios de producción y circulación de la opinión pública plebeyo-comunitaria generada a partir del PP, desbordando los límites de los consejos y foros participativos y buscando la participación del conjunto de la ciudadanía en la ciudad. Se trata de la posibilidad de un salto de calidad en contenido, forma y método, a partir de la formación de redes de comunicación que articulan vehículos y espacios institucionales con estructuras regionales de comunicación, como periódicos de barrio, radios comunitarias, periódicos de ONGs y tantos cuantos posibles sectores de los grandes medios de comunicación, además del uso de recursos de Internet.

La alcaldía de Porto Alegre ha recibido varios premios por la calidad de sus políticas públicas, sobre todo en la atención al niño y al adolescente. Sin embargo, todavía hoy, sólo se entera de las pautas de discusión de los varios consejos sectoriales existentes en la ciudad y del propio CPP a través del retorno oral dado por los consejeros, o no, a sus bases. Incluso en el interior del CPP, todavía no se dispone, oportunamente, de informaciones sobre la ejecución presupuestaria en ejercicio, para poder construir la propuesta presupuestaria del año siguiente. Es posible saber con detalle la situación de cada obra del Plan de Inversiones, pero no se opera de modo estratégico con los números respectivos.

El desafío, no obstante, sería ir mucho más allá de estos indicadores clásicos de desempeño. Predomina actualmente en la construcción de indicadores el modelo de la empresa privada, donde resultado es sinónimo de lucro y calidad es vender más reduciendo costos, atribuyéndola una noción orwelliana a ciertas palabras. Es dentro de este modelo que operan generalmente las agencias multilaterales, como el Banco Mundial: estandarización, cuantificación, mensuración, dirección político economicista. Pero, estos parámetros conservadores de evaluación no serán superados apenas con estrategias defensivas y entrópicas. La masa crítica participativa existente hoy en Porto Alegre permitiría avanzar en la construcción social de indicadores. Así como fue posible construir directrices y metas de forma colectiva a través de los congresos de la ciudad y de las innumerables conferencias temáticas, sería perfectamente posible desarrollar parámetros de evaluación de forma participativa, desde que hubiera compromiso en la producción de informaciones relevantes. El inicio de esto ya está de cierta forma esbozado en muchas áreas, como en la educación, por ejemplo, cuando los consejos escolares cuestionan la función social de la escuela, proponiendo acciones en el área del trabajo educativo y de la socioeconomía solidaria, o cuando los Foros Regionales de Planeamiento, en el área del planeamiento urbano, rechazan a quedarse apenas analizando procesos de forma burocrática y cobran informaciones que les permitan tener el mapa socioeconómico de sus regiones. Falta dar consecuencia a estas acciones, formalizar y empoderar participantes en el acompañamiento ejecutivo de metas, circulando datos y evaluaciones para además de los pequeños grupos de trabajo, pasando de la fiscalización al control de calidad social, politizando las comunidades y desarrollando estrategias de comunicación que impidan el aislamiento de líderes (ciudadanos profesionales) y su distanciamiento con relación a aquellos que representan.

(3) Repactación de la federación en el país

En Porto Alegre, el Presupuesto Participativo fue fruto de una sociedad fundamental entre la Administración Popular y la ciudadanía popular-comunitaria, incluidos trabajadores en educación y salud comprometidos con la mejoría de las condiciones de vida de las poblaciones con las cuales actúan. Esto ha permitido estirar bastante la cuerda de la

ciudadanía liberal, aquella que se define en la relación Estado/sociedad. En este sentido, producimos un "campo de fuerza" social que reinsertó el sentido de cosa pública en la Alcaldía, sobreponiendo el principio de la soberanía popular al principio de la razón tecnócrata y a la gestión patrimonialista. Se superaron las finanzas, los más ricos pasaron a pagar un poco más en impuestos municipales, se invirtieron prioridades y se canalizaron las inversiones para las áreas más carentes de la ciudad, fue abierto el Poder Público Municipal para la participación directa de los ciudadanos.

La participación con el Poder Público también estimuló, como vimos, el desarrollo de experiencias en que la gestión cabe a las propias comunidades, como es el caso de las cooperativas habitacionales, de los núcleos de generación de renta y de las guarderías comunitarias. Además, varios mecanismos legales se introdujeron de la legislación municipal, permitiendo una ampliación de los horizontes de discusión sobre el futuro de las regiones y de las ciudades.

Pero, Porto Alegre no es una isla en el desierto de las políticas neoliberales. Es imposible no sufrir las consecuencias de las macropolíticas nacionales. Por más que en el nivel local se haya buscado contrarrestar la lógica de desconstitución del sector público, implementando políticas anticíclicas, aprovechando el margen de recursos proporcionado por la pequeña descentralización efectuada por la Constitución de 1988 y por el incremento de ingresos propios, los municipios aún controlan una parcela diminuta del presupuesto público nacional (15,0% del ingreso tributario disponible en Brasil, en 2000, como vimos). Algunos autores han mencionado la emergencia de un *Estado Dual*, volcado hacia las macro-políticas en el nivel federal y social-compensatorio en el nivel local.

Así como fue posible la construcción de espacios públicos deliberativos en algunas importantes ciudades brasileñas, se abre la posibilidad de su construcción también en nivel estatal y nacional. Aunque las relaciones de escala dificulten siempre la presencia más directa de los actores populares, experiencias como la vivida recientemente en el Estado de Rio Grande do Sul (Gobierno Olívio Dutra – 1999/2002), donde se implementó una propuesta de PP estatal (con más de 300.000 personas participando de las plenarias), muestran que esto es posible, aunque no sea nada fácil.

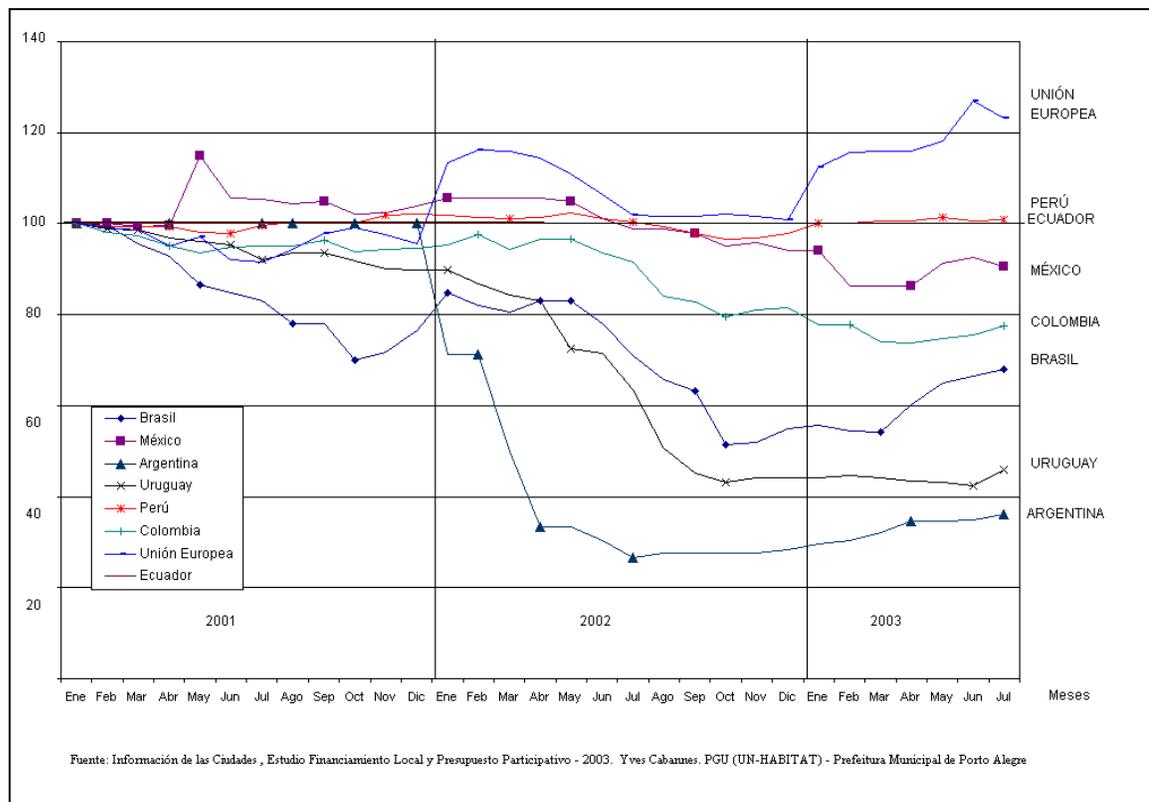
CAPITULO 3 - FINANZAS LOCALES Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

En este capítulo serán analizados los presupuestos de municipios con presupuesto participativo, intentando identificar las articulaciones financieras del presupuesto en general con la parte "participativa". Más que un estudio general sobre finanzas locales, interesa concentrarse sobre aquellos elementos que hacen "inteligibles", a nivel presupuestal, las experiencias de presupuesto participativo.

Evolución de tasas cambiarias

Con el fin de tener elementos comparativos y conclusiones generales los presupuestos municipales de 2001, 2002 y 2003 fueron convertidos a dólares americanos, utilizando como tasa de cambio, el promedio anual (ver cuadro 1) a partir de los promedios mensuales. El método, si bien permite una cierta comparabilidad, tiene límites, debido en particular a las fuertes variaciones cambiarias observadas tanto en Europa donde el Euro se valorizó de más del 15% entre enero 2001 y los seis primeros meses del 2003, mientras que los pesos argentinos y uruguayos así como el real brasileño perdían entre 2 y 3 veces su valor en el mismo período en relación al dólar. Sin embargo tal pérdida no significa una caída idéntica del poder adquisitivo del real o del peso a nivel nacional. Un análisis financiero comparativo utilizando la Paridad de Poder Adquisitivo (Purchasing Power Parity) puede reducir la distorsión.

Gráfico VII. Variaciones Cambiarias a Dólares Americanos. Enero 2001 – Junio 2003



Fuente: Información de las Ciudades. Estudio Financiamiento local y Presupuesto Participativo
Elaboración: Yves Cabannes. Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

El Gráfico No. VII, *variaciones cambiarias al dólar (Índice 100 en Enero 2001)*, permite visualizar las principales tendencias: a) estabilidad forzada en Ecuador en donde el sucre fue transformado en dólar (con un costo social muy elevado), b) Estabilidad del sol peruano, c) después de una alza de 2001 hasta mediados del 2002, baja del orden de 20% del peso mexicano, d) fuerte alza del Euro en relación al dólar, en particular desde enero 2003, y baja regular del peso Colombiano que pierde más de 30% de su valor en el período. Sin embargo, el hecho más fuerte, con efectos desastrosos a nivel social y económico fue la caída del peso argentino en diciembre 2001, seguido a los pocos meses por la del peso uruguayo y la del real brasileño. A partir de octubre 2003, tanto el real como el peso argentino conocen una recuperación frente al dólar.

Presupuestos estimados, alcanzados y ejecutados

Otro elemento que limita tanto el análisis de cada ciudad como la comparación entre ciudades viene del hecho de que los presupuestos estimados o planificados son diferentes de los presupuestos realmente ejecutados. La diferencia entre los dos valores está directamente ligada por una parte a la recaudación real del municipio y por otra parte a los valores efectivamente transferidos por los gobiernos centrales. El *presupuesto alcanzado* es decir el presupuesto real del municipio ha servido de base a los análisis.

Inversión planificada, Inversión alcanzada

La diferencia entre presupuesto estimado (o planificado) y presupuesto alcanzado puede afectar directamente los niveles reales de inversión del municipio y por lo tanto incide directamente sobre el "presupuesto participativo", dado que, generalmente, el presupuesto participativo es una parte o la totalidad del presupuesto de inversión. La dificultad para el municipio será el poder asegurar que la parte "participativa" del presupuesto sea preservada, aún si los ingresos reales fueron inferiores a los previstos. Esta dificultad aumenta cuando el 100% del presupuesto de inversión esta colocado a discusión. Puede afectar negativamente la confianza de los ciudadanos, en caso de que los recursos "comprometidos" por un municipio no hayan sido respetados.

El análisis detallado de 19 presupuestos municipales para 2002 indicó que si bien 5 de ellos alcanzaron lo planificado o lo superaron, todos los demás no lo consiguieron: 3 no llegaron a 50%, 4 se sitúan entre 50 y 79% y 7 entre 80 y 99%.

Cuadro 14. Inversión Municipal alcanzada en relación a lo planificado en 22 ciudades. Año 2002.

Inversión alcanzada/ inv.planificada	Número de ciudades
Más de 100%	5
90 – 99%	3
80 – 89%	7
50 – 79%	4
Inferior a 50%	3
Total	22

Fuente: Información de las Ciudades, 2003-2004

Elaboración: Yves Cabannes. Asesor Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Cuadro 15. Inversión Estimada, inversión alcanzada en 30 ciudades con presupuesto participativo (Año 2002, en % y en millones de dólares)

Fuente: Estudio de casos de las ciudades 2001, 2002, 2003.

No.	Municipio	% Inversión		
		Estimado	Alcanzado	%
1	Recife	15,87	13,37	84%
2	Porto Alegre	10,68	7,7	72%
3	Belem	N/D	N/D	N/D
4	Belo Horizonte	18,9	9,03	48%
5	Santo André	14,78	8,46	57%
6	Campinas	5,98	2,52	42%
7	Alvorada	8,5	7,33	86%
8	Juiz de Fora	32,59	7,69	24%
9	Caxias do Sul	8,36	5,79	69%
10	Icapuí	0,02	0,1	500%
11	Mundo Novo	15,79	13,06	83%
12	Distrito Federal México	N/D	N/D	N/D
13	Buenos Aires Capital Federal	N/D	N/D	N/D
14	Montevideo	17	16	94%
15	Rosario	2,27	2,49	110%
16	Villa El Salvador	N/D	22	N/D
17	Ilo	23,1	33,01	143%
18	Cuenca	77,38	60,43	78%
19	Puerto Asís (1)	93,51	62,85	N/D
20	Cotacachi	69	63,77	92%
21	Córdoba	7,99	16,66	209%
22	Saint Denis	25,01	25,01	100%
23	Bobigny	24,54	20,66	84%
24	Pieve Emanuele	N/D	30,47	N/D
25	Rheinstetten	11,6	10	86%
26	São Paulo	10,61	8,6	81%
27	San Salvador	5	N/D	N/D
28	Pasto	89,69	88,92	99%
29	Distrito 7, El Alto	N/D	N/D	N/D
30	Palmela	28	23,4	84%
Total				106%

Elaboración: Yves Cabannes, asistente: Norma Quiñones

Un análisis más detallado de cada ciudad, ver *Cuadro 15: Inversión estimada, inversión alcanzada en 30 ciudades*, no permite siempre conocer el porqué de las discrepancias fuertes entre lo planificado y lo alcanzado. Uno puede avanzar que por ejemplo en caso de ciudades mineras, como Ilo, las transferencias del gobierno central, el *Canon Minero* (equivalente a las *royalties* en Brasil) son altamente variables de un año para el otro. Pueden ser más elevadas o más bajas en función de los precios mundiales. Lo que es necesario resaltar es que muy pocas ciudades han sido capaces de planificar sus gastos de inversión con una precisión aceptable. Tal dificultad en planificar pone en riesgo el ejercicio del presupuesto participativo y su legitimidad. Plantea la pregunta de como reducir su carácter aleatorio, para que los políticos electos, los funcionarios municipales y lo ciudadanía puedan trabajar sobre los mismos números.

Sugiere también que estudios más profundos sean llevados a cabo sobre el tema para obtener datos más consolidados y para identificar las razones de las discrepancias. El método utilizado para el presente trabajo, a partir de cuestionarios, es insuficiente para alcanzar tales objetivos.

Por otra parte, la observación de las discrepancias sobre un solo año tiene un valor indicativo, pero es insuficiente para dar una imagen real de las discrepancias entre

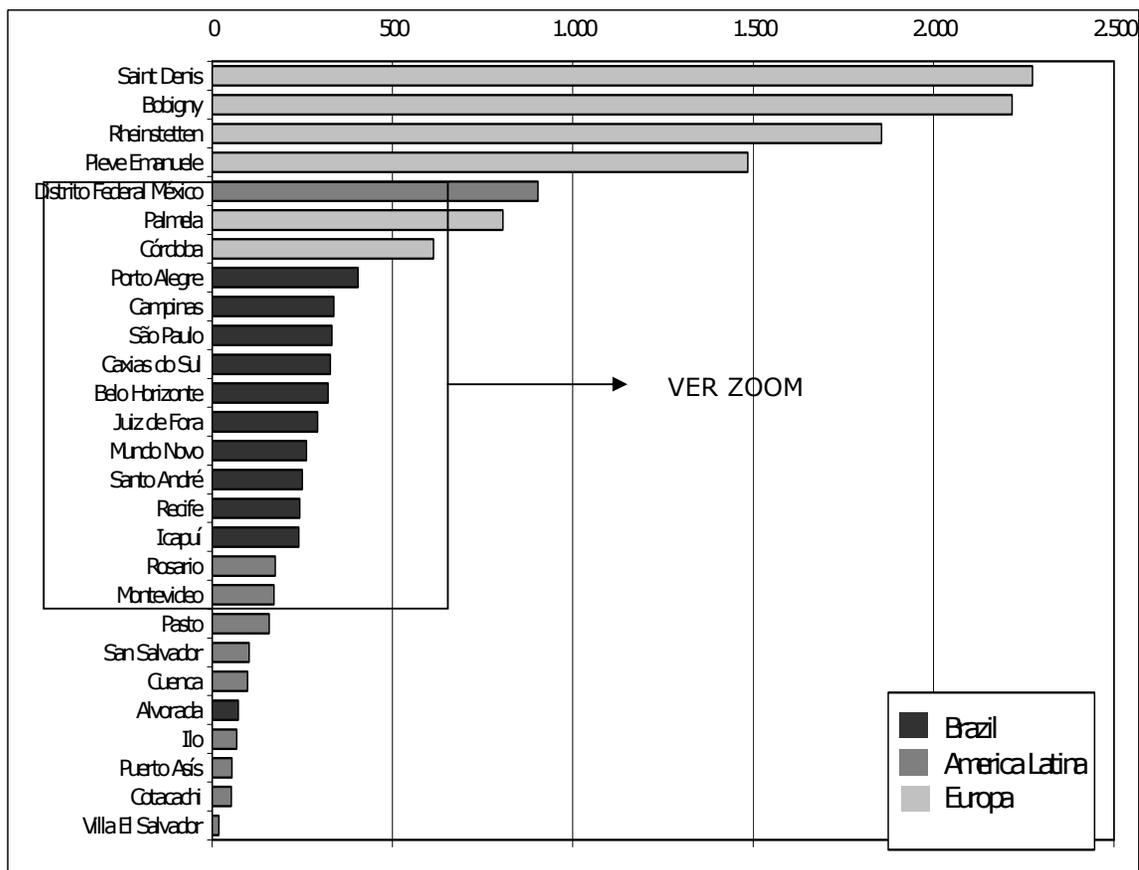
presupuesto estimado y alcanzado. Además, los valores comparados se refieren al presupuesto total de inversión, el cual no está desglosado por partidas (en particular no se identifica lo que corresponde al presupuesto participativo). Las discrepancias entre estimado y alcanzado varían de forma sensible de un año para el otro.

Pueden existir casos, como en Belo Horizonte, en donde, a pesar de tener un presupuesto alcanzado inferior al planificado, el municipio ha conseguido, a lo largo de los diez años de su presupuesto participativo, cumplir con los valores que fueron priorizados junto con la población durante el presupuesto participativo. La parte "participativa" representa 20% del total del presupuesto municipal de inversión, pero este 20% fue preservado por decisión política.

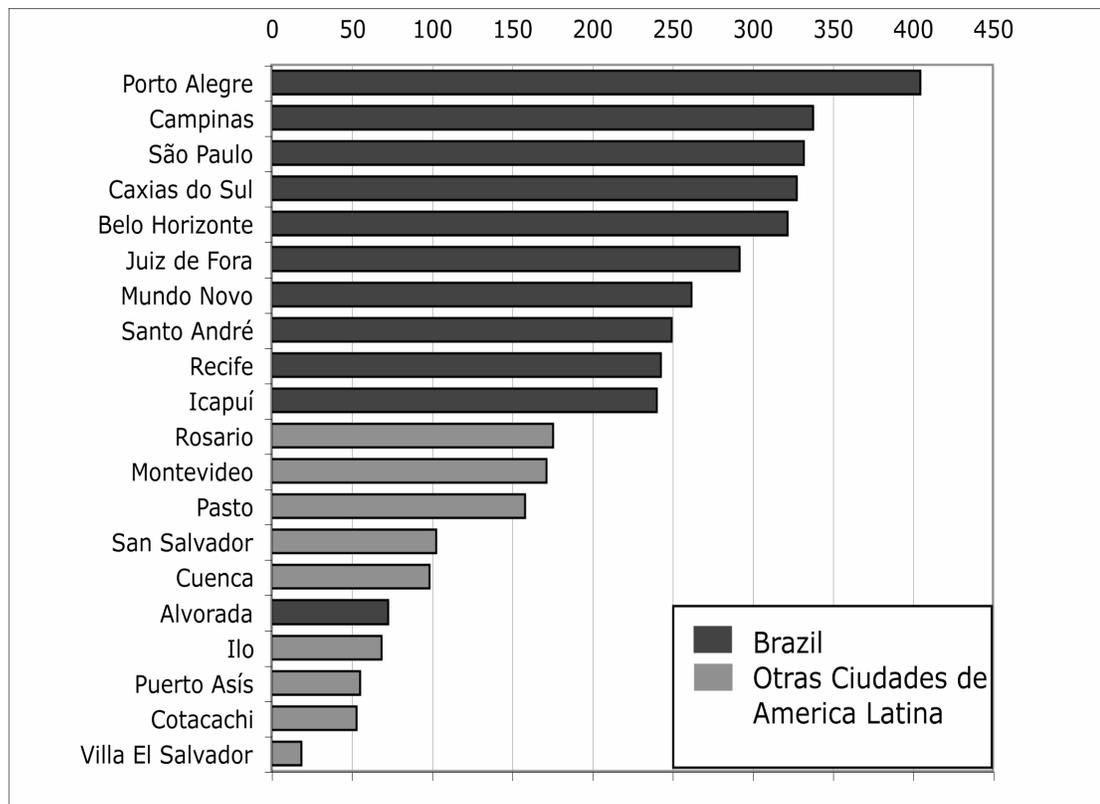
Presupuestos municipales y presupuestos municipales por habitantes

Los presupuestos municipales de la muestra estudiada varían para el año 2002 de US\$ 2 millones (aprox.) para el municipio ecuatoriano de Cotacachi hasta 8 000 millones de dólares (aprox.) para el Distrito Federal de México. Saint Denis con 87 000 habitantes o Córdoba (España) con 318 000 hab. tienen presupuestos comparables (del orden de US\$ 200 millones) con la ciudad de Montevideo que cuenta con casi 1,4 millones de habitantes. Para tentar tener una cierta comparabilidad se construyó un indicador de "presupuesto municipal por habitante" que permite apreciar las capacidades reales de los municipios en términos financieros. Nuevamente, es importante registrar que el uso del dólar como referencia distorsiona la comparación del poder adquisitivo real de cada municipio.

Gráfico VIII. Presupuesto Municipal por Habitante (Promedio 2001 a 2003, en dólares)



**Gráfico IX. Presupuesto Municipal por Habitante (2001 a 2003, en Dólares).
Detalle**



Fuente: Información de las Ciudades.

Elaboración: Yves Cabannes. Asesor Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Los gráficos VIII y IX "Presupuesto municipal por habitante" fueron construidos a partir de tres años de referencia: 2001 (presupuesto ejecutado), 2002 (presupuesto ejecutado) y 2003 (presupuesto estimado). Más que valores exactos, lo interesante a destacar son las órdenes de magnitud.

En términos globales varían de valores superiores a 2 200 dólares/hab para los municipios de St. Denis y Bobigny en Francia a menos de 20 para Villa El Salvador en Perú, o sea más de cien veces menos.

Los recursos municipales por habitantes de los municipios brasileños estudiados son en forma general más elevados que los demás municipios latinoamericanos y se sitúan entre 240 y 400 dólares. El municipio de Alvorada en el Estado de Río Grande do Sul aparece como excepcionalmente pobre (73 dólares / hab) comparado con los demás. Importante notar que los municipios de menos de 20 000 habitantes (Icapuí, Mundo Novo) están en los mismos rangos de presupuesto/hab que municipios como Santo André (Región Metropolitana de São Paulo) o que Recife. Esta relativa superioridad de los recursos municipales tiene que ver con un elemento central de comprensión y de diferenciación: las *responsabilidades y prerrogativas municipales*. En el caso de Brasil la municipalización de la educación tiene una incidencia directa: por lo menos 25% de los recursos municipales tienen que ser reservados para educación, esencialmente primaria.

Los presupuestos municipales / hab de los municipios latinos no brasileños conocen una enorme disparidad: por una parte el Distrito Federal de México con más de US\$ 900/hab

es un caso excepcional. Las capitales del Cono Sur, como Rosario o Montevideo, antes de la caída de su moneda tenían un presupuesto/hab del mismo orden de magnitud que los Brasileños. Los municipios estudiados de la Región Andina (Colombia, Ecuador y sobre todo Perú) son los con menos recursos de la región. Esta situación se debe en particular en el caso peruano a su débil base fiscal y al bajo porcentaje de transferencias del gobierno central (uno de los más bajos de la región).

Estas comparaciones son indispensables para poder apreciar los valores reales que podrán ser colocados a discusión: el presupuesto participativo será solamente una parte de estos valores. Se examinará más adelante cual es la parte de este total que los municipios colocan al debate público. El conocimiento de estos números permite alimentar el debate sobre la realidad financiera del presupuesto participativo y saber si el presupuesto participativo es con una P de presupuesto mayúscula o minúscula.

El estudio y la comprensión de las finanzas municipales pasa por la comprensión tanto de sus ingresos como de sus egresos (o gastos).

1. Ingresos Municipales

1.1. Tasas e impuestos municipales

La parte de las rentas municipales dentro de los ingresos totales es muy variable dentro de un mismo país (ver por ejemplo en Brasil) o dentro de una misma región. Se llama grado de autonomía financiera el porcentaje que representan los impuestos locales (alcanzados) con relación al presupuesto total (ejecutado). Utilizar el valor alcanzado de recaudación fiscal y el presupuesto ejecutado (y no planificado) permite tener la situación la más objetiva posible de la situación financiera a una fecha dada.

El cuadro 16, *Grado de Autonomía financiera de municipios Latinoamericanos y Europeos (promedio Anual 2001 – 2003)*, permite ilustrar la enorme disparidad de situaciones. Es de precisar que los datos del año 2003 son solamente valores planificados.

Los resultados indican que 7 de los 23 municipios tienen una autonomía financiera inferior a 20% del total de su presupuesto y tres de ellos inferior a 5%. Se trata de municipios pequeños, eminentemente rurales y con núcleos urbanos limitados. Eso refleja la situación de la mayoría de los municipios latinoamericanos, considerando que 50% de ellos tienen menos de 10 000 habitantes. Sus recursos financieros son esencialmente el resultado de transferencias nacionales. A pesar de sus recursos extremadamente bajos y de su alta dependencia, veremos más adelante que algunos de ellos tienen altos porcentajes de inversión y altos niveles de presupuesto participativo.

De los 23 casos estudiados, 11 tienen una autonomía ligeramente superior (entre 20 y 39%). Se trata tanto de los pequeños municipios europeos como de los de tamaño medio latinoamericanos. Es notable que solamente seis ciudades tienen una autonomía presupuestaria entre el 40 y el 59%. Se trata de ciudades con fuerte aporte de impuestos prediales y con un nivel alto de recaudación fiscal.

Una sola ciudad, Montevideo, tiene una autonomía financiera superior al 90%. Esta situación muy particular se debe a la no transferencia de recursos por parte del Gobierno Central Uruguayo (de partido político opuesto al de la ciudad). Hace reflexionar sobre la noción de "autonomía presupuestaria". En este caso es extremadamente elevada, pero no necesariamente justa para los habitantes de la ciudad, amputados de recursos de origen nacional.

**Cuadro 16. Grado de Autonomía Financiera .
Relación entre Impuestos municipales / Presupuesto realizado**

No.	Municipio	% de Autonomía Financiera 2001	% de Autonomía Financiera 2002	% de Autonomía Financiera 2003	Promedio anual de Autonomía Financiera
1	Recife	30,00%	30,65%	30,68%	30%
2	Porto Alegre	31,07%	35,44%	37,83%	35%
3	Belem	N/D	N/D	N/D	N/D
4	Belo Horizonte	32,13%	30,43%	27,75%	30%
5	Santo André	24,89%	34,55%	33,16%	31%
6	Campinas	45,69%	46,68%	49,80%	47%
7	Alvorada	11,44%	13,26%	26,37%	17%
8	Juiz de Fora	24,66%	29,66%	9,03%	21%
9	Caxias do Sul	N/D	19,07%	18,90%	19%
10	Icapuí	1,91%	3,42%	2,94%	3%
11	Mundo Novo	2,84%	6,34%	5,76%	5%
12	Distrito Federal México	51,30%	52,30%	57,00%	54%
13	Buenos Aires Capital Federal	N/D	N/D	N/D	N/D
14	Montevideo	97,44%	90,79%	92,08%	93%
15	Rosario	56,02%	57,33%	59,55%	58%
16	Villa El Salvador	21,17%	37,76%	32,47%	30%
17	Ilo	21,98%	22,67%	31,86%	26%
18	Cuenca	23,21%	30,46%	16,89%	24%
19	Puerto Asís	9,06%	3,20%	3,75%	5%
20	Cotacachi	4,36%	6,83%	21,21%	11%
21	Córdoba	55,05%	54,79%	50,50%	53%
22	Saint Denis	49,01%	49,36%	46,93%	48%
23	Bobigny	37,59%	42,83%	42,09%	41%
24	Pieve Emanuele	N/D	29,23%	31,09%	30%
25	Rheinstetten	20,31%	22,38%	24,08%	22%
26	São Paulo	40,69%	17,13%	46,88%	35%
27	San Salvador	N/D	74,24%	100,00%	87%
28	Pasto	28,92%	28,34%	23,13%	27%
29	Distrito 7, El Alto	N/D	N/D	N/D	N/D
30	Palmela	69,13%	64,94%	47,42%	60%
	Total	32,91%	34,60%	35,89%	35%

Fuente: Estudio de casos de las ciudades 2001, 2002, 2003, 2004.

Elaboración: Yves Cabannes, asistente: Norma Quiñones, Lourdes Saavedra

1.2. Ingresos por transferencias de los gobiernos centrales

Ingresos propios y transferencias de otros niveles de gobierno.

Otra manera de considerar la autonomía financiera de un municipio es de comparar sus recetas propias con los valores transferidos por otros niveles de gobierno.

Este análisis de los ingresos corrientes (dejando de lado los ingresos de capital) permite observar que los municipios de la región andina, así como los municipios más pobres y de tamaño reducido de la muestra tienen niveles de ingresos propios muy inferiores a los niveles transferidos por los gobiernos centrales o provinciales. Entre las ciudades con alta autonomía, el caso de Porto Alegre es de destacar entre las ciudades brasileñas, por ser el más alto para el año de referencia (35%). Sin embargo queda lejos de los niveles latinoamericanos como San Salvador (87% de autonomía) o el caso excepcional de Montevideo (97%) que ya fue mencionado.

El cuadro 17, *Relación entre las transferencias e Ingresos del Gobierno Central y el Presupuesto Municipal total* permite tener una visión comparativa de las situaciones de referencia, en particular de los casos peruanos en donde las ciudades ponen a discusión un porcentaje de los fondos transferidos por el Gobierno Central. En el caso de Ilo, este porcentaje viene aumentando paulatinamente de un año para el otro. Permite construir de forma diferente, es decir desde abajo la relación de dependencia del municipio con el

gobierno central. Las condicionalidades burocráticas o constitucionales de las transferencias hacia los municipios (sin considerar las condicionales "políticas") son, gracias al presupuesto participativo, repensadas desde la ciudadanía. Equivaldría en el caso brasileño a colocar a debate popular los recursos por ejemplo del SUS – Sistema de Salud – que son un buen ejemplo de recursos federales cuyo uso es estrictamente reglamentado. Las experiencias peruanas de presupuesto participativo aparecen mucho más como una forma de discutir con la sociedad civil una (pequeña) parte del presupuesto nacional, es decir parte de los recursos transferidos. Eso permite entender también porque Perú fue el primer país a conseguir hacer votar leyes institucionalizando la discusión del presupuesto nacional. El principio fue debatido y construido a partir de la decena de experiencias llevadas a cabo en el ámbito distrital (equivalente a municipios en Perú).

La experiencia pionera de la Delegación Cuauhtemoc en el Distrito Federal de México tiene hasta cierto punto un paralelo con lo que acontece en Perú. Los recursos debatidos son también una parte (en este caso mucho más limitada) de los recursos delegados por el Gobierno del Distrito Federal a las Delegaciones. Estas transferencias representan del orden del 20% del presupuesto de la ciudad de México, un porcentaje más elevado que en las demás metrópolis de la región latinoamericana.

Cuadro 17. Relación entre las transferencias e ingresos del gobierno central hacia el Municipio y el presupuesto municipal total (ejecutado). Año 2002. En %.

No.	Municipio	% Ingresos y Transferencias del gobierno central en relación al Presupuesto Municipal
1	Recife	25%
2	Porto Alegre	23%
3	Belem	N/D
4	Belo Horizonte	23%
5	Santo André	14%
6	Campinas	53%
7	Alvorada	44%
8	Juiz de Fora	25%
9	Caxias do Sul	16%
10	Icapuí	41%
11	Mundo Novo	56%
12	Distrito Federal México	40%
13	Buenos Aires Capital Federal	N/D
14	Montevideo	2%
15	Rosario	14%
16	Villa El Salvador	N/D
17	Ilo	46%
18	Cuenca	89%
19	Puerto Asís	81%
20	Cotacachi	66%
21	Córdoba	25%
22	Saint Denis	14%
23	Bobigny	28%
24	Pieve Emanuele	1%
25	Rheinstetten	34%
26	São Paulo	4%
27	San Salvador	2%
28	Pasto	54%
29	Distrito 7, El Alto	N/D
30	Palmela	19%
	Total	36%

Fuente: Estudio de casos de las ciudades 2001, 2002, 2003.

Elaboración: Yves Cabannes, asistente: Norma Quiñones, Lourdes Saavedra

Notas de cálculo:

Se excluyeron las siguientes ciudades por no contar con los datos considerados:

3 Belem

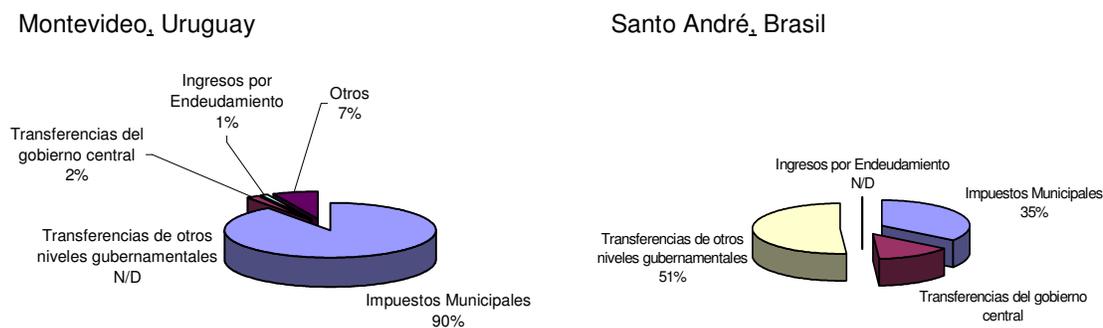
13 Buenos Aires Capital Federal

1.3. Ingresos por deudas y créditos

Los ingresos por deuda y créditos representan una parte limitada de los ingresos municipales, por lo menos en las ciudades estudiadas. Por otra parte, los datos obtenidos no fueron suficientemente consolidados y confiables para poder ser publicados y comentados. Hoy, existe una clara necesidad de estudios complementarios sobre las deudas municipales. Sin embargo, este tema será desarrollado en la sección relativa a la deuda de los municipios.

1.4. Casos ilustrativos

Gráfico X. Distribución del Ingreso Municipal en Ciudades Latinoamericanas. Montevideo (Uruguay) y Santo André (Brasil). Año 2002.



Fuente: Información de las Ciudades, Estudio Financiamiento local y Presupuesto Participativo -2003
Yves Cabannes. Programa de Gestión Urbana (UN-HABITAT) - Prefeitura Municipal de Porto Alegre

La distribución del Ingreso Municipal en Montevideo y en Santo André indica claramente la estructura muy diferente de sus finanzas locales. Plantea por una parte el enorme riesgo que tendría el querer generalizar el tema y también el querer "estandarizar" presupuestos participativos, que por lo general reflejan las particularidades de las finanzas de cada municipio.

2. Análisis de los egresos municipales

Una de las dificultades enfrentadas al analizar el gasto municipal de municipios es la diferencia de sistemas contables tanto dentro de Europa como de América Latina. Es el primer factor que limita cualquier generalización. Por ejemplo el pago de maestros de escuela primaria puede aparecer en gasto de personal pero puede ser también considerado como una inversión social, y por lo tanto aparecer en "gastos de inversión".

La segunda dificultad ya mencionada, es que los datos disponibles se refieren a "gastos planificados" y otros a "gastos realizados". La diferencia entre estos números es muy sustancial, lo cual no facilita comparaciones entre contabilidades que exponen su gasto planificado y otras su gasto ejecutado.

El trabajo de colecta de datos a partir del cuestionario, y a pesar de la buena voluntad de los funcionarios e investigadores en responder a preguntas de detalles, no permitió ir suficientemente lejos para poder formular conclusiones generales. Mucho queda por hacer para entender mejor las contabilidades municipales y donde se ubica la parte "participativa".

Es notable que los responsables municipales encargados del "presupuesto participativo" tienen, salvo casos contados, una información muy limitada sobre el presupuesto municipal. Por otra parte tienen un acceso limitado a la información financiera. Su dificultad en obtener datos consolidados en su propio municipio para los estudios de caso lo demostró ampliamente. Demostró también que en varios municipios las puertas entre varias secretarías, pero en particular la que lleva al cofre municipal, son más cerradas que libremente abiertas. Sugiere un esfuerzo particular de capacitación de los responsables de presupuesto participativo en finanzas municipales. Sugiere también que se establezca una comunicación más fluida entre las Secretarías operativas y también entre ellas y la Secretaría (o Dirección) encargada de las finanzas municipales.

Por las razones antes expuestas, los comentarios sobre los varios rubros municipales quedarán con un cierto grado de superficialidad.

2.1. Gasto de personal y de mantenimiento

Representan el principal rubro del gasto, en particular en los municipios en donde la salud y/o la educación es municipalizada. El volumen del gasto de personal está evidentemente relacionado con el número de funcionarios municipales. Los gráficos XIV y XV, *Número de habitantes por empleados municipales en 24 ciudades con presupuesto participativo*, revela la enorme disparidad existente a este nivel. Entre Saint Denis (Francia) que tiene 1 empleado para menos de 30 habitantes y Villa El Salvador que tiene uno para 1 200 habitantes, pasando por ciudades intermediarias que tienen 1 para 40 o 50, la distancia es importante.

Esto explica porque (ver gráfico XI. *Distribución del Egreso municipal en ciudades latinoamericanas*), la ciudad de Cuenca gasta solamente 14% de su presupuesto en personal (1 empleado para 650 habitantes) mientras que Montevideo (1 empleado para 65 habitantes) gasta 49% de su presupuesto en personal.

Este indicador no es el único para poder explicar los valores del rubro "personal". La disparidad de los salarios dentro del municipio, los niveles de gratificación para los "trabajadores de confianza" y los cargos comisionados afecta directamente este rubro, en general el puesto número uno de los egresos.

Es por eso mismo que los esfuerzos de Mundo Novo en Brasil de colocar a discusión pública a través del presupuesto participativo la parte gasto de personal y gasto de funcionamiento tiene que ser valorizada. Estos rubros son por lo general los menos transparentes en la contabilidad municipal. Los niveles de salarios, los niveles de gastos por servicios y las gratificaciones generan, precisamente por no ser conocidos, una desconfianza en la Sociedad Civil. Piensa, a veces con toda razón y a veces sin razón que los funcionarios públicos son unos privilegiados que aprovechan los recursos públicos de "sus" impuestos. Por conocer los niveles de salarios reales (y generalmente bajos) de los funcionarios municipales, habría un enorme interés en transparentar esta parcela importante del presupuesto, por parte de los responsables municipales. La confianza entre el Gobierno local y la Sociedad Civil tiene este precio. El proceso de presupuesto participativo si trabaja también en esta perspectiva puede hacer una contribución esencial en construir puentes con circulación más fluida entre poder público y ciudadanía.

Los valores altos del rubro "gasto de personal", en municipios Brasileños, en el Distrito Federal en México se debe también al pago de funcionarios municipales jubilados.

Para los países con sistemas nacionales de jubilación, en particular europeos, el caso puede parecer singular. A título de ejemplo, la proporción de empleados inactivos en Recife se eleva a 31% del total. Son 8 534 personas. En Porto Alegre la proporción de empleados inactivos es del 20%. En esta ciudad, aproximadamente 30% del rubro *gasto de personal* corresponde a la contribución del municipio al pago de los funcionarios jubilados. Cuando se considera la parte que representa el rubro gasto de personal, uno puede evaluar el fuerte impacto del pago de los funcionarios inactivos en el gasto municipal. Plantea el tema socialmente muy tumultuoso en varios países, del sistema nacional de jubilación de los funcionarios públicos.

2.2. Inversión municipal

Cuadro 18. Relación entre Inversión Municipal y Presupuesto Ejecutado. Año 2002. En %.

No.	Municipio	Inversión ÷ PM total Ejecutado (en %)
1	Recife	13
2	Porto Alegre	8
3	Belem	N/D
4	Belo Horizonte	9
5	Santo André	8
6	Campinas	3
7	Alvorada	7
8	Juiz de Fora	8
9	Caxias do Sul	6
10	Icapuí	0
11	Mundo Novo	13
12	Distrito Federal México	N/D
13	Buenos Aires Capital Federal	N/D
14	Montevideo	16
15	Rosario	2
16	Villa El Salvador	22
17	Ilo	33
18	Cuenca	60
19	Puerto Asís (1)	63
20	Cotacachi	64
21	Córdoba	17
22	Saint Denis	25
23	Bobigny	21
24	Pieve Emanuele	30
25	Rheinstetten	10
26	São Paulo	9
27	San Salvador	N/D
28	Pasto	89
29	Distrito 7, El Alto	N/D
30	Palmela	23

Fuente: Estudio de casos de las ciudades 2001, 2002, 2003.

Elaboración: Yves Cabannes, asistente: Norma Quiñones

(1) Presento la información en valor bajo el concepto de gasto de Inversión, se realiza la conversión en base al presupuesto municipal

El conocimiento de los valores de inversión es importante porque se trata, por lo general, del rubro discutido (en parte o en totalidad) durante los presupuestos participativos. Se observó que es la primera parte que queda "cortada", cuando los impuestos locales y las transferencias de otros niveles de gobierno (Central y del Estado en los países federativos) no fueron del nivel esperado. Por esta razón, la provisión presupuestaria que varías

ciudades hacen para su presupuesto participativo, es una garantía frente al riesgo de erosión por falta de ingresos. Este punto será tratado más adelante.

Los valores y los porcentajes que representan el rubro inversión dentro de los egresos municipales es altamente variable como lo ilustra la pequeña muestra de los 22 municipios estudiados (ver cuadro 18: *Relación entre inversión municipal y presupuesto ejecutado*). A partir de datos reales consolidados para el año 2002, se observó que el promedio (construido a partir de los porcentajes de cada ciudad y no a partir de valores absolutos) se sitúa alrededor del 20%. Sin embargo este promedio, aparentemente alto está influenciado por los tres municipios colombianos y ecuatorianos que tienen porcentajes de inversión superiores al 60%. Ver gráfico XI. *Egresos de ciudades latinoamericanas*. Este número es particularmente notable porque se trata de los municipios que tienen el presupuesto municipal por habitante más bajo de la muestra (ver gráficos)

Los municipios Brasileños estudiados excepto Recife y Rosario (Argentina) han tenido en 2002 una inversión inferior al 10% del presupuesto ejecutado. El impacto de la crisis financiera por la cual pasaron tanto Argentina como Brasil (caída del valor de su moneda en particular) ha sido una de las explicaciones, siendo la otra un gasto de personal y de mantenimiento incompresible. La baja capacidad de inversión municipal de los municipios brasileños se debe también al elevado monto del rubro educación, en general superior al 25% legalmente requerido.

Juiz de Fora, por ejemplo asigna 40% de sus ingresos al rubro educación reduciendo así mismo su capacidad de inversión en otros sectores. Una de las lecciones aprendidas es que los presupuestos participativos se están dando en forma común en municipios que no tienen una capacidad de inversión de las más elevadas. Tal situación podrá generar un problema social y político serio en el sentido de que muchas de las demandas que vienen del presupuesto participativo no podrán ser atendidas, o en otros términos que las demandas priorizadas aparecen como una parte limitada de las demandas expresadas. Los resultados de los estudios tienden a demostrar tal situación. Esto conlleva la necesidad de un aumento de la capacidad de inversión de los municipios, o por aumento de ingresos (fiscales y de transferencias principalmente) o por una reducción de algunos rubros de gasto.

Debates acerca del aumento de la carga tributaria, particularmente en municipios con presupuestos participativos son extremadamente difíciles de llevar adelante. Tienden a generar rápidamente una movilización popular y una oposición política difícil de enfrentar. Sin embargo la búsqueda de formas alternativas de tributos y de recaudación fiscal es esencial, para elevar la autonomía financiera (y política) de los municipios, y por ende, poder distribuir más a través del presupuesto participativo.

A pesar de ser extremadamente difícil y arriesgado en algunas situaciones específicas, ejemplos de ciudades que han conseguido innovar en este campo demuestran que "es posible". Montevideo, al no recibir recursos de transferencias del gobierno central tuvo, para sobrevivir, que "inventar" impuestos y tasas que no afecten prioritariamente a los más pobres. Es así que fueron puestos en marcha impuestos sobre automóviles, los cuales de hecho "consumen" el espacio urbano más que el peatón. Belém, en Brasil, consiguió al mismo tiempo elevar significativamente el número de personas exentas del IPTU (Impuesto Predial) sin perder su nivel de recaudación fiscal. Evaluó de nuevo, a partir de un interesante trabajo catastral, la base del IPTU, integrando las valorizaciones urbanas que de hecho justifican un IPTU más elevado.

La experiencia de Bogotá (Colombia) es todavía más original y generó más de una sonrisa de duda y escepticismo cuando fue anunciada por el Alcalde de la ciudad, Antanas Mockus. Importante decir que durante su campaña, anunció públicamente que iba a elevar los impuestos, por ser el método más certero para poder elevar los niveles de inversiones en la ciudad. ¡Fue electo!

Propuso después un *impuesto voluntario* a los Bogotanos, además de sus impuestos locales normales. Los valores recaudados iban a ser utilizados para mejoras de alta visibilidad en la ciudad. El resultado fue sorprendente. ¡En muy poco tiempo el número de contribuyentes voluntarios superó los 70 000! Obliga a los escépticos y tímidos a reflexionar sobre caminos innovadores para elevar los ingresos municipales.

Uno de los efectos de la expansión neoliberal, de la privatización de los servicios y de las demás medidas de liberalización fue un aumento significativo del sector "tercerizado", del sector informal y del sector de la economía solidaria. Se considera que el llamado sector informal representa 50% del PIB – Producto Interno Bruto – de América Latina. Si bien una parte de este sector tiene niveles muy reducidos de acumulación y de ganancias, "alberga" también sectores de alta rentabilidad. Una característica de este sector central para el desarrollo económico local en su bajísima contribución fiscal. Reflexiones y debates sobre el tipo, el nivel y las modalidades de contribuciones socialmente y económicamente justas de un sector que produce 50% de las riquezas es indispensable, tanto desde los gobiernos locales como desde los propios productores, en particular aquellos que pertenecen a la economía solidaria. Un modelo de tributación construido esencialmente alrededor del sector formal de la economía conlleva límites serios, en particular en términos de capacidad de redistribución y de políticas compensatorias.

2.3. Servicio y amortización de las deudas municipales

Cuadro 19. Relación entre el servicio de la deuda y el Presupuesto Municipal

Relación entre el servicio a la deuda y el Presupuesto Municipal.
Años 2001, 2002, 2003 y promedio. En %

No.	Ciudad	% de Servicio a la deuda 2001	% de Servicio a la deuda 2002	% de Servicio a la deuda 2003	% anual de Servicio a la deuda
1	Recife	1,60%	1,51%	1,21%	1%
2	Porto Alegre	1,30%	1,42%	3,54%	2%
3	Belem	N/D	N/D	N/D	N/D
4	Belo Horizonte	4,64%	3,60%	3,18%	4%
5	Santo André	0,39%	0,43%	0,70%	1%
6	Campinas	N/D	7,80%	7,48%	8%
7	Alvorada	6,96%	N/D	16,54%	12%
8	Juiz de Fora	1,82%	2,09%	1,93%	2%
9	Caxias do Sul	N/D	1,51%	2,17%	2%
10	Icapui	1,75%	1,31%	1,22%	1%
11	Mundo Novo	0,53%	0,91%	2,83%	1%
12	Cuauhtemoc D.F	2,73%	2,11%	N/D	2%
13	Buenos Aires	N/D	N/D	N/D	N/D
14	Montevideo	N/D	N/D	N/D	N/D
15	Rosario	2,40%	3,25%	3,07%	3%
16	Villa El Salvador	4,00%	6,37%	N/D	5%
17	Ilo	N/D	N/D	N/D	N/D
18	Cuenca	8,09%	15,69%	7,19%	10%
19	Puerto Asis	10,35%	5,16%	3,19%	6%
20	Cotacachi	0,13%	0,20%	0,26%	0%
21	Cordoba	8,51%	8,14%	7,73%	8%
22	Sant Denis	7,07%	9,29%	7,11%	8%
23	Bobigny	7,33%	7,89%	7,72%	8%
24	Pieve Emanuele	N/D	21,19%	21,33%	21%
25	Rheinstetten	1,09%	1,33%	1,70%	1%
26	São Paulo	10,92%	10,00%	12,06%	11%
27	San Salvador	N/D	8,00%	4,11%	6%
28	Pasto	0,00%	1,00%	1,00%	1%
29	Distrito 7, El Alto	N/D	N/D	N/D	N/D
30	Palmela	3,75%	4,13%	3,42%	4%

Fuente: Estudio de casos de las ciudades 2001, 2002, 2003.

Elaboración: Yves Cabannes, asistente: Norma Quiñones, Lourdes Saavedra

Una de las lecciones más claras y más interesantes del estudio es el nivel relativamente bajo del servicio y de la amortización de las deudas municipales. Trece de ciudades con datos consolidados sobre dos o tres años tienen un servicio a la deuda inferior al 5% de sus egresos, y la mayoría inferior al 2%. – ver cuadro *Relación entre el servicio a la deuda y el presupuesto municipal. Años 2001, 2002, 2003 y promedio. En %-*.

En comparación, los municipios europeos, tienen niveles de servicios a la deuda ligeramente (8% para Córdoba, Bobigny y Saint Denis) más alto, con la excepción del municipio italiano, el único arriba de 20%.

Esta situación llama dos comentarios generales. El primero es registrar el positivo nivel de endeudamiento bajo de los municipios que tienen presupuestos participativos (por lo menos a partir de la muestra). Son poco dependientes de recursos nacionales o internacionales para llevar sus políticas, y relativamente autónomos frente a los capitales internacionales. En términos de política de desarrollo, la esencia de los recursos debatidos durante los presupuestos participativos son recursos endógenos y nacionales.

Sin embargo, la situación actual, si bien es positiva a nivel local, no puede eludir el alto nivel de servicio a la deuda por parte de los gobiernos centrales de los países en donde se dan presupuestos participativos a nivel local. El servicio y la amortización de las deudas nacionales afectan directamente y negativamente las transferencias de los gobiernos centrales hacia los municipios. Cuando un gobierno central tiene que asignar 50% de sus ingresos para el servicio de la deuda, es 50% a menos que será transferido hacia los municipios. Esas transferencias aumentarían en forma fenomenal los valores potenciales a ser discutidos durante los presupuestos participativos. Por lo tanto el debate acerca del peso de la deuda a nivel de los gobiernos centrales no está desvinculado del debate sobre el presupuesto participativo. Podría ser profundizado en el futuro.

El bajo nivel de endeudamiento corresponde también a la imposibilidad en algunos países de poder contraer directamente préstamos internacionales. Son generalmente controlados a nivel central. Otro elemento es que el nivel de endeudamiento de los municipios, por ejemplo en Brasil, no puede superar un cierto límite fijado a nivel central. En total menos de diez ciudades brasileñas son autorizadas por el gobierno federal a contratar préstamos.

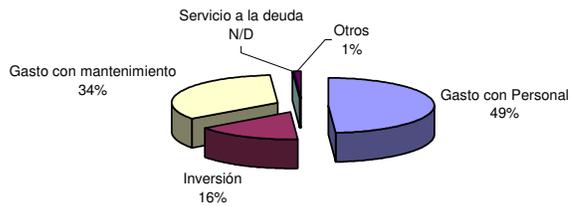
En el contexto actual de niveles relativamente bajos de endeudamiento, el debate sobre los niveles y sobre los canales de endeudamiento de los municipios tiene que ser llevado a cabo en forma más sistemática. Uno de los elementos de debate es que en una perspectiva de desarrollo, los reembolsos hacia los bancos, en particular hacia los Bancos de Desarrollo (tipo BID y Banco Mundial) o los autodenominados "Bancos Éticos" tendrían que ser realizados en moneda nacional. Después de la crisis financiera en Asia algunos países asiáticos decidieron no aceptar más préstamos indexados en dólares, en nombre del riesgo financiero y en nombre del desarrollo. Sus éxitos podrían ser una fuente de inspiración para las ciudades, en particular con presupuestos participativos.

Pocas de las ciudades involucradas en procesos de presupuestos participativos colocan a discusión pública sus ingresos viniendo de préstamos internacionales o de créditos nacionales. Porto Alegre es de las pocas en la cual el consejo del Presupuesto Participativo puede decidir de llevar la discusión relativa a un nuevo préstamo hacia los foros de delegados de la comunidad (Artículo 44, cap IV, Reglamento Interno del PP, 2003). Se discute aún menos el destino de los ingresos por endeudamiento. A pesar de ser un tema delicado, merecería un debate porque se trata de recursos que interesan el conjunto de la ciudadanía, y que al final tendrá que reembolsar el ciudadano.

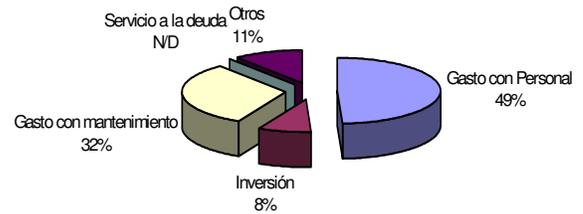
2.4. Síntesis sobre egresos y presupuesto

Gráfico XI. Distribución del Egreso Municipal en Ciudades latinoamericanas Montevideo (Uruguay), Santo André (Brasil), Mundo Novo (Brasil) y Cuenca (Ecuador). Año 2002.

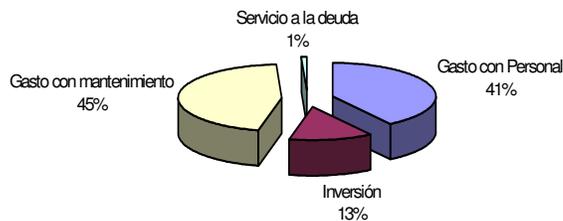
Montevideo, Uruguay



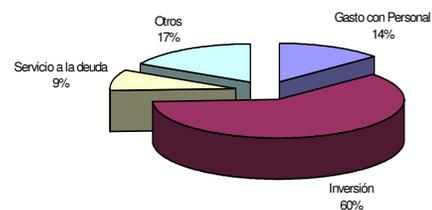
Santo André, Brasil



Mundo Novo_ Brasil



Cuenca, Ecuador



Fuente: Información de las Ciudades, Estudio Financiamiento local y Presupuesto Participativo -2003
Yves Cabannes. Programa de Gestión Urbana (UN-HABITAT) - Prefeitura Municipal de Porto Alegre

CAPITULO 4 - LECCIONES APRENDIDAS DE LA COMPARACION DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS.

Frente a la gran dispersión del universo de los presupuestos participativos relacionada con el tamaño de la población, los recursos municipales, los estilos de participación, el grado de consolidación de las experiencias, los valores realmente colocados a discusión, se ha optado por explorar algunas de las variables de diferenciación de experiencias presentadas en el primer capítulo, las cuales se enmarcan dentro de las cuatro dimensiones consideradas claves:

- a) *Presupuestaria* (o financiera)
- b) *Participativa*, considerando tanto la participación popular como la participación del gobierno local
- c) *Normativa y jurídica* (en relación al marco legal) y,
- d) *Territorial*.

Las informaciones disponibles y la abundante literatura se relacionan antes que nada con la dimensión participativa y mucho menos con las tres otras. Con el fin de dar una visión amplia de los procesos se optó por tentar "equilibrar" el peso de cada una de las dimensiones.

Una quinta dimensión, política y de gobernabilidad no puede ser olvidada. Está considerada como una dimensión transversal que cruza las demás, y por lo tanto será tratada en filigrana, a lo largo de la comparación.

1. Dimensión financiera

Valor de los recursos debatidos

Se trata de una de las preguntas más frecuentes y más debatidas, a la cual las respuestas son infelizmente parciales. Sin embargo para alimentar el debate, se pueden considerar dos situaciones relativamente claras: las de los municipios que identifican los valores colocados a discusión y los que no lo hacen.

- a) *Municipios que identifican claramente* los valores colocados a discusión, con una variante entre aquellos que definen estos valores *antes* del proceso del presupuesto participativo (generalmente con un voto en el Concejo Municipal) y aquellos que definen los valores *después* del proceso, a partir de las demandas y de los recursos municipales alcanzados. Sin embargo en ambas variantes es posible establecer una relación entre el presupuesto discutido y *efectivamente realizado* y el presupuesto municipal ejecutado. El análisis minucioso sobre 16 de los 25 casos para los cuales los datos están consolidados tiende a confirmar los resultados de estudios monográficos y de la investigación sobre los casos brasileños:

El presupuesto participativo representa en general y particularmente en Brasil, entre el 2 y el 10% del presupuesto total ejecutado (9% en el presente análisis). Estos valores corresponden a un porcentaje de los recursos de inversión del municipio que varía del 100% (Campinas por ejemplo) a unos pocos por cientos.

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

En Mundo Novo (Brasil), el 100% está también debatido pero en este caso, a diferencia de Porto Alegre, en forma directa y en plenarios abiertas. Se trata de la forma más

“avanzada” de presupuesto participativo y demuestra que el 100% puede ser colocado a discusión.

Algunas ciudades grandes, como Campinas se plantearon en su gestión 2001-2004 de “avanzar en la discusión del 100% del presupuesto, lo cual llevaba a discutir sobre el modelo de máquina administrativa más eficaz. Este enfoque involucra varias áreas de la administración así como a los servidores públicos para debatir sobre cuanto cuesta la máquina administrativa y cuales son las inversiones prioritarias para adecuarla a las exigencias planteadas por el presupuesto participativo”⁵¹. Este planteamiento demuestra la relación directa que tiene la discusión participativa del 100% del presupuesto con la modernización del aparato municipal.

En Cotacachi (Ecuador), la parte del presupuesto discutida en Asambleas creció regularmente, llegando a 58% del total en 2002 y será de 72% en 2003. Este valor elevado, está relacionado con el porcentaje alto de recursos de inversión del municipio a pesar de ser uno de los más pobres del análisis. Tiende a demostrar que con voluntad política es posible, en municipios pobres, establecer un presupuesto participativo con valores expresivos. Como consecuencia, el valor por habitante debatido en Cotacachi es superior al valor de ciudades mucho más “famosas” (ver más adelante).

b) Municipios en los cuales los números no son disponibles. A parte de las experiencias muy recientes, como Bobigny en Francia o Pieve Emanuele en Italia, corresponde en la muestra estudiada por una parte a municipios en los cuales los valores no dejan de ser simbólicos, o proporcionalmente bajos, es decir inferiores al 2% del presupuesto total. Si bien, en Buenos Aires por ejemplo “no se discute una cantidad fija de recursos, sino acciones y proyectos a ser incorporados en el presupuesto participativo”, o en México “no se discutió con relación a montos específicos del Presupuesto, sino con relación a las demandas priorizadas por la población” estas acciones tendrán una incidencia presupuestaria. Parece importante poder “transparentar” estos valores, en particular hacia la ciudadanía. Estas dos experiencias plantean de forma más general la presupuestación en ciudades tan complejas como son las megalópolis latinoamericanas.

El caso de Montevideo es distinto y si bien “no existe un porcentaje fijo, la Intendencia Municipal de Montevideo tiene las denominadas Obras de Impacto Departamental y las Obras de Impacto Local sobre las que se distribuye el presupuesto municipal. Depende del tipo de servicio del que provengan las demandas de la población, pudiendo llegar al 100% de las inversiones totales municipales (por ej. Alumbrado, áreas verdes, vialidad, etc.)”.

En este caso particular son los Consejos Vecinales (electos en cada uno de los 18 distritos) que acuerdan con el ejecutivo el “compromiso de gestión”, que resume el conjunto de las obras y servicios a realizar. Una *planilla de Monitoreo y Control Social* permite conocer con exactitud los valores que serán ejecutados por la Intendencia Municipal, los cuales son proporcionalmente muy elevados.

Presupuesto participativo por habitante

Una de las lecciones aprendidas es que los presupuestos participativos han permitido dar un primer paso en el control social de los recursos públicos municipales. Estos pasos son en algunos casos tímidos, hasta simbólicos, y en otros decisivos. Una etapa se refiere a control de los recursos de inversión y las siguientes a las demás parcelas del presupuesto. Sin embargo uno puede preguntarse si se puede hablar de forma indiscriminada de presupuesto participativo cuando se consulta sobre menos del 1% del presupuesto y cuando se debate y decide del 100%? Se sugiere que este tema sea profundizado en los debates futuros.

Como fruto de esta diversidad de situaciones resulta interesante notar que los recursos debatidos por habitante no son correlacionados con el valor del presupuesto por habitante

⁵¹ Braga, José. Prefeitura Municipal de Campinas, comentarios al documento base, enero 2004.

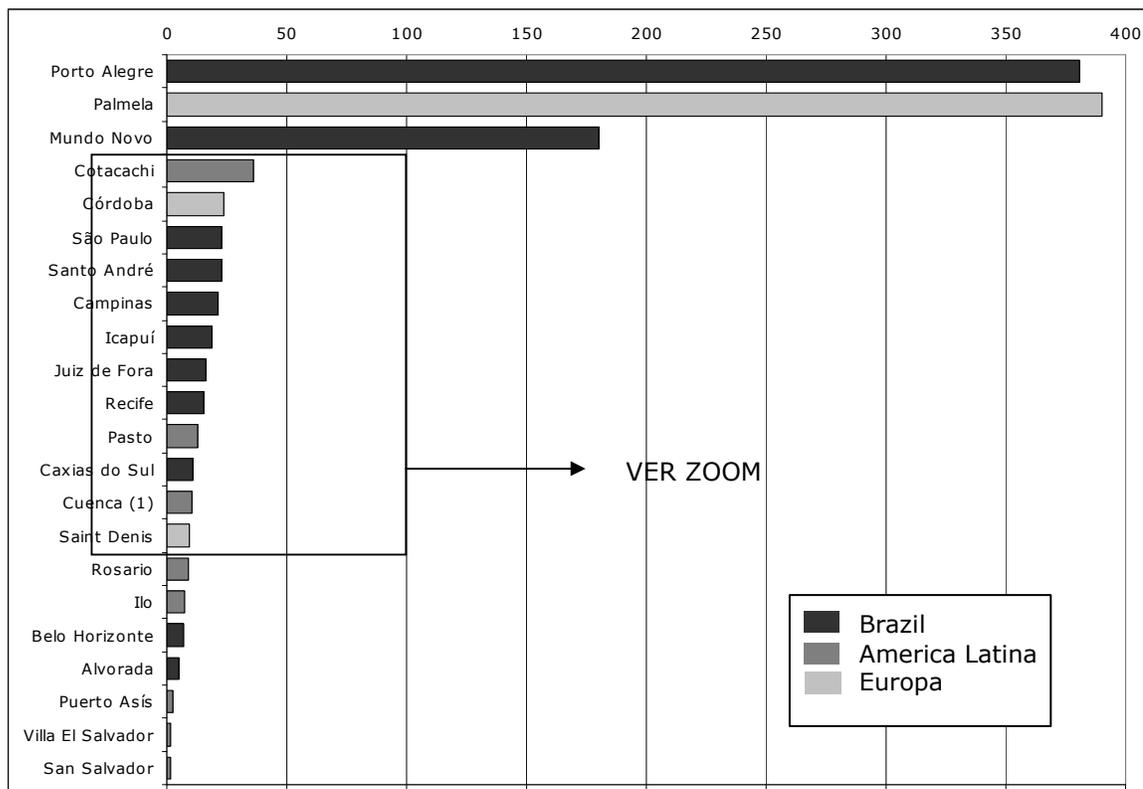
de la ciudad. Considerando el promedio 2001 – 2003, el municipio pobre de Cotacachi (Ecuador) o el de Ilo (Perú) debaten muchos más recursos por habitantes que, por ejemplo, el Municipio de Belo Horizonte (5 veces más en el caso de Cotacachi y 2 veces más en Ilo) o de la Delegación Cuauhtemoc en México. Plantea la necesidad futura de monitoreo y de visibilización a partir de indicadores adecuados, para poder diferenciar los autodenominados presupuestos participativos.

Los gráficos *Presupuesto Participativo por habitantes (en dólares), Promedio de los años 2001, 2002 y 2003*, ilustran la enorme diversidad de situaciones de una ciudad para la otra. Las dos ciudades de la muestra que discuten 100% de sus recursos (de forma directa como en el caso de Mundo Novo) y vía el Consejo del Presupuesto Participativo – COP – como en Porto Alegre) son evidentemente las mas avanzadas.

A pesar de sus presupuestos por habitante mucho más superiores, las ciudades europeas de la muestra no son en general las que más recursos colocan para discusión. Sin embargo, el caso de Palmela es singular por colocar en debate "directo con la población" el 100% del presupuesto de inversión, lo cual representa del orden de 15 a 20 millones de Euros por año, o sea del orden de 400 dólares americanos por habitante. Se trata del valor más elevado entre las ciudades estudiadas.

Es de notar que los recursos discutidos por habitante se sitúan entre 2 y 36 dólares/habitante/año. Cinco de las 8 experiencias brasileñas del gráfico ampliado se sitúan entre 15 y 23 dólares/habitante/año, lo cual da un buen orden de magnitud de la importancia financiera que tiene el presupuesto participativo. Permite incidir sobre recursos realmente importantes en términos globales y en términos de inversión para la ciudad.

Gráfico XII. Presupuesto Participativo por Habitante en 22 ciudades (en Dólares)

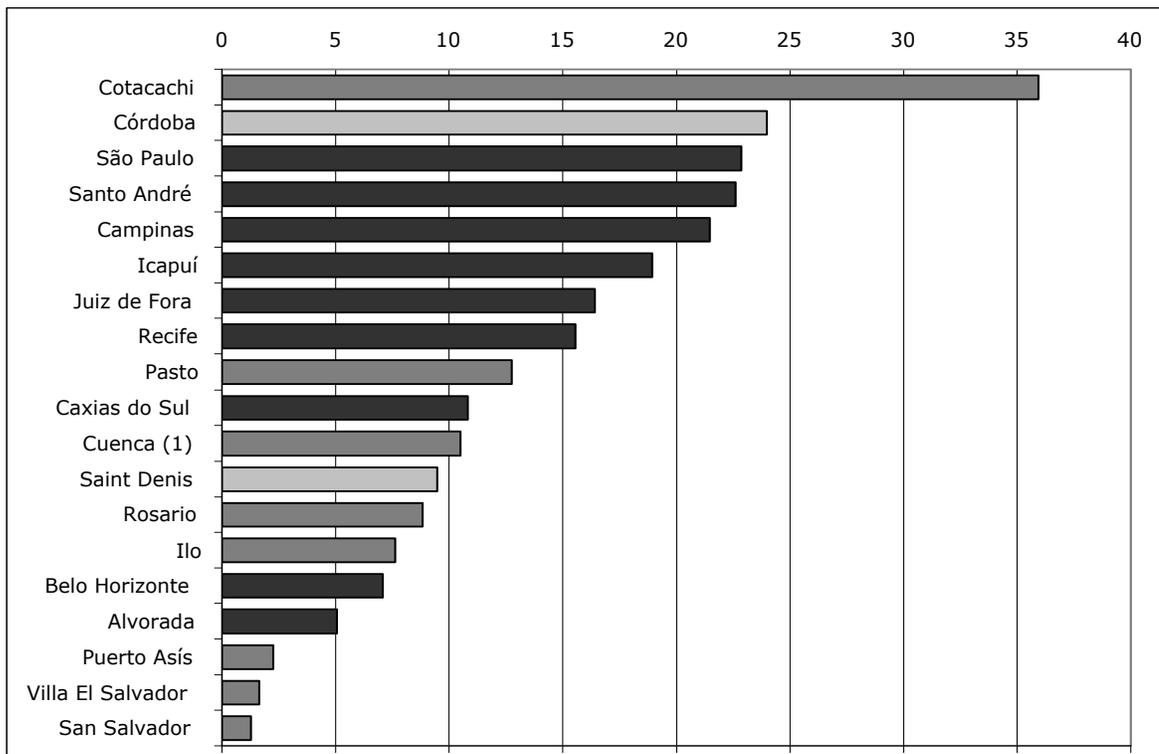


Fuente: Estudio de casos de las ciudades 2001, 2002, 2003.

Elaboración: Yves Cabannes, asistente: Norma Quiñones

(1) Los habitantes corresponden a la población rural

Gráfico XIII. Presupuesto Participativo por Habitante en 19 ciudades (en Dólares). Ampliación



Fuente: Estudio de casos de las ciudades 2001, 2002, 2003.

Elaboración: Yves Cabannes, asistente: Norma Quiñones

Notas de cálculo:

(1) Los habitantes corresponden a la población rural

Los recursos comparados en los gráficos "Presupuesto participativo por habitante" se refieren estrictamente a aquellos debatidos en el presupuesto participativo. Sin embargo, en varias de las ciudades, en particular las brasileñas, la población puede priorizar y definir la asignación de otros recursos públicos, a veces de un valor superior al que se debate dentro del presupuesto participativo. Por lo tanto, el gráfico da una visión parcial (pero comparable) de la situación de algunas ciudades.

El caso de Belo Horizonte es ilustrativo de cómo se toman las decisiones presupuestarias, más allá del presupuesto participativo. "cerca del 9% de los recursos de la Prefeitura Municipal son destinados a inversiones y 20% de este monto está puesto en debate en el presupuesto participativo. Otro valor similar (20% del presupuesto de inversión) está destinado en promedio a obras estructurantes tales como el *Plano de Macro Drenaje* o el *Programa de Revitalización de Pampulha* cuya discusión se da en otros ámbitos de participación, como el Consejo Municipal de Política Urbana. Actualmente Belo Horizonte está intentando articular estas varias instancias de participación popular.

Además, los Consejos de Salud, de educación y de Asistencia deliberan sobre utilización de sus fondos respectivos. En otros términos, las demás instancias de participación popular permiten que la discusión pública sobre asignación de recursos se de sobre valores bien superiores a aquellos estrictamente deliberados en el presupuesto participativo. Por lo tanto el indicador "Presupuesto participativo por Habitante" utilizado en el documento

base no refleja plenamente la realidad municipal, por haber otras instancias de debate presupuestario"⁵².

Relación entre presupuesto participativo y recaudación fiscal

Esa sección examina cuales son las relaciones entre el proceso de presupuesto participativo y la recaudación fiscal del municipio. La pregunta subyacente que vincula estrechamente el presupuesto participativo y las finanzas municipales es de conocer si el presupuesto participativo tiene un impacto (positivo o negativo) sobre la autonomía financiera del municipio.

Las ciudades que respondieron indican en su gran mayoría que el proceso de presupuesto participativo se acompañó de un aumento de la recaudación fiscal y de una reducción de la morosidad. En Campinas, Recife y Cuenca, la recaudación aumentó significativamente en muy pocos años y en Porto Alegre, la morosidad para el impuesto predial bajó de 20 a 15%. La consecuencia fue muy sensible. En menos de diez años, el impuesto predial pasó de 6% a casi 12% de los ingresos corrientes del municipio. Mundo Novo en Brasil recalca también la baja de la morosidad (inadimplencia). Las razones avanzadas, confirmadas por visitas de campo, son relacionadas con la *transparencia* de la gestión pública que conlleva el presupuesto participativo. La visibilidad a corto plazo de obras y de servicios que resultan del presupuesto participativo tiende también a modificar la cultura fiscal ciudadana.

En los dos municipios peruanos estudiados (Ilo y Villa El Salvador en Perú), la distribución de los recursos del presupuesto participativo por zonas esta directamente vinculada a su nivel de morosidad tributaria. Sin tener resultados realmente tangibles en el sentido de poder directamente relacionar la baja de la morosidad al "criterio tributario vinculante", queda claro para el Municipio de Ilo que "*el proceso permitió una toma de conciencia sobre los recursos municipales, sobre sus límites y sobre su origen*".

*Además, este mismo municipio "desde 1998 lleva adelante un Programa social de apoyo a los contribuyentes que no pudiendo pagar sus tributos en dinero efectivo, lo hacen a través de su trabajo (pintura, jardinería, limpieza pública), dicho programa ha permitido reducir ostensiblemente la cartera de morosidad tributaria"*⁵³.

Hace eco con la opinión de Puerto Asís:

La comunidad al conocer la situación presupuestal y financiera del municipio, sabe de las restricciones presupuestales del mismo y decide apoyar con mano de obra, recursos o materiales la ejecución de los proyectos, cuando no hay los recursos suficientes que permitan su ejecución, logrando no sólo aumentar los recursos disponibles para el mismo, sino ampliando la infraestructura inicialmente aprobada.

Los responsables de Cuenca van en la misma dirección:

Se observa que la instauración del presupuesto participativo ha significado que las comunidades rurales adquieran conciencia del costo de los servicios, se apropien de ellos y estén mas dispuesto, que antes en colaborar para el mantenimiento de los mismos. Por lo expuesto, se encuentran en proceso de formulación y discusión algunas ordenanzas para regular esta situación.

Estas dos últimas experiencias indican claramente que el presupuesto participativo canalizó y expandió el capital social y reactivó los tradicionales trabajos colectivos comunitarios de la América Andina (Mingas, Minkas). En varias ciudades, principalmente

⁵² Comentario al documento base, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Enero 2004. Traducción libre del autor.

⁵³ Comentario a l documento base, Alcaldía de Ilo, Perú, enero 2004

de América Andina y Central, tales como Ilo, Cuenca, Pasto o San Salvador, uno de los criterios para seleccionar los proyectos propuestos es el valor de la contrapartida de la comunidad, principalmente en mano de obra. En Cuenca, según estudios locales, el valor aportado por la comunidad principalmente en mano de obra, asciende a 50% del valor de las obras que resultan del presupuesto participativo. Una de las lecciones aprendidas es que las finanzas municipales no pueden ser limitadas a su dimensión financiera monetarizable y tienen que ser extendidas al valor aportado por la comunidad en beneficio del conjunto del municipio.

Otro elemento financiero a tomar en cuenta se refiere a los "costos evitados", noción con un inicio de uso en el Municipio de Bogotá. La disposición de las comunidades (ver testimonio de Cuenca) a mantener las infraestructuras resultantes de una decisión del presupuesto participativo representa un importante "costo evitado" que puede ser cuantificado. Este valor es aún más apreciable en los municipios colombianos en conflicto, en los cuales el presupuesto participativo apunta a obras comunitarias por lo general blanco de destrucción (puentes, caminos, obras de riego, pozos) que las propias juntas vecinales pueden mantener y defender.

2. Dimensión Participativa

2.1. Participación Popular

Participación individual o participación comunitaria?

Una de las características principales de los presupuestos participativos en las ciudades brasileñas es el reconocimiento del derecho a participar en forma individual y directa y no necesariamente a través de representantes comunitarios, gremiales u otros. El número de participantes en las plenarios temáticas y barriales es variable de un año al otro, y no se puede identificar un modelo dominante de crecimiento o de baja de la participación a través del tiempo. Importante notar que existe un alto grado de rotación de un año al otro. En Porto Alegre, uno de los pocos estudios disponibles (Cidade, 2002) indica que la rotación es del orden de 40% de un año al otro. Sería necesario acumular a través del tiempo cuantas personas participaron un año, o dos, o más, con el fin de tener datos consolidados. Son aproximadamente 390 000 personas en total que participaron en 2002 en las 11 ciudades brasileñas estudiadas. Las tasas de participación se situaron entre el 2 y el 7% de la población con dos excepciones: Icapuí (10%) y el Distrito 7 de El Alto, con por lo menos el 30% de la población participando. En este último caso, se movilizó la mayoría de la población adulta de cada una de las sesenta zonas del Distrito. Aproximadamente unas 15 000 personas de un total estimado de 45 000 habitantes (27 000 según datos censales del 2001). Este número excepcionalmente alto se explica por el nivel de organización existente, pero sobre todo por la voluntad y el enfoque de la Fundación Paulo Freire, la principal ONG boliviana que acompaña el proceso. Su intención es democratizar de forma amplia el proceso, mas allá de las OTBs – Organizaciones Territoriales de Base – que desde 1994 (fecha de promulgación de la ley de Participación Popular) son el vector para la construcción de los Planos Operativos (presupuestarios) Anuales – POAs-.

En contrapunto a la situación relativamente homogénea brasileña, las demás ciudades latinoamericanas tienden a privilegiar una participación vía representantes de las organizaciones existentes. Así en Cotacachi participaron "788 personas representando 90% de las organizaciones del Cantón"... en Ilo, participaron 100 organizaciones. En Puerto Asís, 232 personas "pero muy representativas". En Cuenca las 1 100 personas son por una parte los representantes electos de las 21 juntas parroquiales rurales y otras personas de la comunidad.

La experiencia de Montevideo se aproxima a la de Cuenca, en el sentido de que los Consejos Vecinales son "el órgano encargado de elaborar las prioridades y articular con el

ejecutivo municipal". Están directamente envueltos en la definición de prioridades presupuestarias en sus distritos. Pero si en 2001, más de 100 000 personas eligieron los concejales vecinales (un número extremadamente elevado para una elección – no obligatoria – de representantes sociales), estos electores no se involucraron en los debates presupuestarios, por ser de la responsabilidad de los concejales.

Las ciudades de Córdoba (España) y Villa El Salvador, ambas con una fuerte tradición participativa, son ilustrativas de sistemas "mixtos" de presupuesto participativo que a la vez descansan sobre las organizaciones vecinales, pero que al mismo tiempo amplían las discusiones presupuestarias hacia el conjunto de la ciudadanía. Sin embargo las organizaciones sociales aparecen como una entrada fundamental para esta apertura.

Un tema central de debate a profundizar se refiere a dos formas de conducir los presupuestos participativos y de pensar la democracia participativa: Participación directa (universal e individual) por una parte, o participación indirecta, apuntando a lo que llamaremos "democracia representativa comunitaria". En este caso, el individuo no controla directamente el presupuesto. Su participación, como en el caso de la democracia representativa, es mediatizada por delegados probablemente más "próximos de sus preocupaciones y demandas". Parece fundamental clarificar posiciones tan diferentes, las cuales sin embargo están albergadas bajo el amplio paraguas del "presupuesto participativo".

Instancia de aprobación final del presupuesto y rol de la Cámara Municipal.

Todas las experiencias estudiadas o conocidas reconocen al poder legislativo y a los concejos municipales su rol tradicional de aprobar el presupuesto. Este elemento es importante en el sentido de que los presupuestos participativos reconocen la democracia representativa y el poder legislativo.

Una vez afirmado este principio es necesario clarificar algunos aspectos diferenciadores:

La modalidad más difundida y más conocida es aquella que elabora y consolida un presupuesto en forma participativa a través de plenarias barriales y temáticas. Por lo general la fase última de la "pieza presupuestaria" es finalizada por el Consejo del Presupuesto Participativo (o su equivalente) y presentada al Concejo Municipal, para aprobación final.

Una segunda modalidad consiste en tener primero la aprobación por el Concejo Municipal de una parte presupuestaria. Una vez aprobada por el Concejo Municipal será debatida el año siguiente por el Ejecutivo (El Alcalde y las diferentes Secretarías) junto con la población, por lo general a través de sus organizaciones sociales. En ciudades como Montevideo, Rosario, Cuenca o en el Distrito Federal el diálogo relativo al presupuesto participativo se da principalmente entre el Ejecutivo y las organizaciones sociales.

Otra modalidad menos común es que la decisión final este tomada por el Alcalde, como representante del Ejecutivo. A la pregunta ¿Cuál es la instancia final de decisión para definir el presupuesto? Juiz de Fora responde "El Alcalde junto con la población en Asamblea Municipal" y Puerto Asís "El compromiso que realiza el Alcalde con la comunidad"

Relación con el Poder Legislativo

Las relaciones entre el Ejecutivo Municipal y el Poder Legislativo electo (Concejo Municipal, Cámara de *vereadores*, Asamblea Municipal), particularmente en la primera de las tres modalidades merecería un estudio profundo y la constitución de un sub-proyecto de tipo A para profundizar el tema, y aportar soluciones. El papel de los legisladores ha sido por lo general pasivo o de oposición, abierta o velada y las relaciones son en general muy limitadas. Una de las ciudades resume el tipo de relación con el ejecutivo durante el proceso así: "*es desarrollar actividades, a partir del Consejo del Presupuesto Participativo*

para presionar los concejales para que aprueben las demandas presupuestarias de la población sin alteraciones sustanciales”.

Las experiencias latino-americanas como la de Pasto aparece más como la excepción que la regla: *“Durante los años que se viene desarrollando el proceso, la relación con el Concejo municipal ha evolucionado, y pasaron a ser actores activos en el proceso”.* Aparentemente en Europa (ver Bobigny o Saint Denis por ejemplo) las relaciones han sido mucho más fluidas y se explica por la naturaleza del sistema político local en donde el Alcalde ejerce también la función de jefe del Ejecutivo.

Espacios y canales de decisión. Los Consejos de Presupuesto Participativo y otras formas de participación

Estas diferencias apuntan a modelos de gobernabilidad, de gestión pública y de democracia muy diferentes. Constituyen un tema de debate importante. A partir de la comprensión de estas modalidades y de sus lógicas, los instrumentos de decisión inventados por las ciudades llegan a ser más inteligibles.

Un primer modelo consiste en el Consejo del Presupuesto Participativo, instancia específicamente creada para el presupuesto participativo. Es el modelo dominante en Brasil con algunas variantes como el Congresso da Cidade de Belem) o el CONOP en São Paulo cuya complejidad refleja la complejidad y la dimensión de una megalópolis. Existen formas similares fuera del Brasil, por ejemplo en Córdoba (Asamblea de la Ciudad), San Salvador (Comité Municipal del Presupuesto Participativo) o Ilo (Mesa Directiva del Presupuesto Participativo). Estas instancias se construyen como un verdadero espacio de poder y de contra poder en relación con los sistemas anteriores.

Una segunda modalidad se construye a partir de estructuras políticas (por ejemplo las Juntas Parroquiales en Cuenca) o sociales existentes (por ejemplo los Consejos Vecinales en Montevideo), las cuales van a “integrar” el proceso de presupuesto participativo en sus actividades. En este sentido el presupuesto participativo refuerza y amplía el rol de las organizaciones preexistentes.

Por otra parte, varias de las iniciativas recientes se construyen a partir de dinámicas y espacios de participación ciudadana que tampoco tratan solamente de presupuesto participativo: Pieve Emanuele (Asamblea de Barrios, Mesa de Proyectos Participativos); México DF (Red de Comisiones de Planeación, Agendas Ciudadanas); Rosario (Consejos Participativos) o Villa el Salvador (Comité de Desarrollo Territorial). Estas iniciativas tienden a “diluir” y a integrar el presupuesto participativo (práctica de “transversalización”) mientras que los Consejos de Presupuesto Participativo tienden a volverse una nueva institucionalidad (práctica de “focalización”). En el caso del Distrito 7, se puede hablar de práctica de “ampliación” o de “desbordamiento” de las estructuras oficiales de participación (en este caso las Organizaciones Territoriales de Base, OTBs) en general representadas por sus líderes. La dinámica en juego tiende a “ampliar el debate hacia otros sectores: mujeres, jóvenes, docentes de colegios, artesanos, productores, grupos de base y otros”, sin menospreciar a las OTBs y a las potentes juntas vecinales, organizadas en la FEJUVE, Federación de Juntas Vecinales de El Alto.

Instancias de control de ejecución del presupuesto y de aprobación de las obras

Una lección aprendida es que en la mayoría de las experiencias latinoamericanas (a diferencia de las europeas), los presupuestos participativos tienen instancias de control social, tanto para la implementación del presupuesto como para la ejecución de las obras. Interesante notar que no existe uno, sino más bien una combinatoria de modalidades, que se suman en forma específica en cada ciudad y en cada momento del proceso.

La situación más común (por ejemplo en São Paulo, Santo André, Caxias do Sul, Icapuí, Mundo Novo y Córdoba) es que el Consejo del Presupuesto Participativo, o su equivalente, ejerce a través de sus delegados esta función. Además varias ciudades tienen comisiones específicas compuestas por delegados electos del Consejo del Presupuesto Participativo, tales como los Grupos de Trabajos del COP (Campinas), o la Comisión de Fiscalización y de seguimiento de obras en Recife (Brasil).

Otra modalidad de fiscalización y de control social se ejerce a partir de organizaciones de ciudadanos (Caxias do Sul), de organizaciones de moradores del barrio (Caxias do Sul, Distrito Federal de México, Villa El Salvador por ejemplo). A veces estas organizaciones sociales, establecen comisiones específicas: Comisiones de Obras a partir de los Consejos Vecinales de Montevideo o Comisiones de ciudadanos para la veeduría social, electos a nivel de las Juntas Parroquiales en Cuenca.

La experiencia de Cotacachi es la única en la cual el Comité de Contraloría Social es creado a nivel del municipio en su conjunto a partir de la Asamblea Cantonal

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

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

El control social ciudadano, una vez aprobado el presupuesto, aparece como un elemento central para conservar la calidad del proceso y garantizar su transparencia hasta la inauguración de las obras o de los servicios aprobados. Sin embargo merece un debate profundo sobre las formas y las instancias de control más adecuadas. Las respuestas dadas por las ciudades son un primer elemento extremadamente positivo e insuficientemente conocido.

Presupuesto participativo y género

Abordar los presupuestos participativos desde una perspectiva de género queda un tema todavía incipiente, salvo en casos contados. Es necesario antes de abordar los temas de la participación equitativa de las mujeres y hombres y del acceso equitativo a sus beneficios observar la realidad poblacional de las ciudades en las cuales se dan los presupuestos participativos.

El cuadro No. 20 *Población total hombres y mujeres en ciudades con presupuesto participativo*, hace aparecer claramente la proporción significativamente más elevada de mujeres (54%) en relación a la población total. Sin entrar en los elementos explicativos de tal situación, pocas ciudades de las 30 tienen una población masculina más numerosa.

Cuadro 20. Población total hombres y mujeres en ciudades con presupuesto participativo

No.	Ciudad / Municipio	Estado / Provincia / Región	País	Población total	Hombres	Mujeres	Dif. en números absolutos hombres mujeres	% Mujeres / Población total	
1	Recife	Pernambuco	Brasil	1.422.905	661.690	761.215	100 000	53,50%	
2	Porto Alegre	Rio Grande do Sul	Brasil	1.360.590	635.820	724.770	90 000	53,27%	
3	Belem	Pará	Brasil	1.280.614	608.253	672.361	64 000	52,50%	
4	Belo Horizonte	Minas Gerais	Brasil	2.238.526	1.057.263	1.181.263	124 000	52,77%	
5	Santo André	São Paulo	Brasil	649.331	313.815	335.516	22 000	51,67%	
6	Campinas	São Paulo	Brasil	969.396	472.175	497.221	25 000	51,29%	
7	Alvorada	Rio Grande do Sul	Brasil	183.968	90.422	93.546	3 000	50,85%	
8	Juiz de Fora	Minas Gerais	Brasil	456.796	217.411	239.385	22 000	52,41%	
9	Caxias do Sul (1)	Rio Grande do Sul	Brasil	360.419	N/D	N/D		N/D	
10	Icapuí	Ceará	Brasil	16.555	8.450	8.105	- 300	48,96%	
11	Mundo Novo	Mato Grosso do Sul	Brasil	15.669	7.727	7.942	200	50,69%	
12	Distrito Federal	México D.F.	México	8.600.000	4.110.000	4.490.000	380 000	52,21%	
13	Buenos Aires Capital Federal	Región Metropolitana de Buenos Aires	Argentina	3.049.941	1.392.765	1.657.176	264 000	54,33%	
14	Montevideo	Montevideo	Uruguay	1.382.778	647.427	735.351	88 000	53,18%	
15	Rosario	Santa Fé	Argentina	908.399	477.509	430.890	-47 000	47,43%	
16	Villa El Salvador	Lima	Perú	350.000	171.500	178.500	7 000	51,00%	
17	Ilo	Moquegua	Perú	63.744	31.235	32.509	1 000	51,00%	
18	Cuenca	Azuay	Ecuador	417.632	195.683	221.949	26 000	53,14%	
19	Puerto Asís	Putumayo	Colombia	66.385	27.550	38.835	11 000	58,50%	
20	Cotacachi	Imbabura	Ecuador	37.254	18.842	18.412	- 400	49,42%	
21	Córdoba	Andalucía	España	317.953	153.130	164.813	12 000	51,84%	
22	Saint Denis	Seine Saint Denis	Francia	86.871	42.568	43.426	900	49,99%	
23	Bobigny	Seine Saint Denis	Francia	44.079	21.808	22.310	500	50,61%	
24	Pieve Emanuele	Milano	Italia	16.409	8.351	8.058	- 300	49,11%	
25	Rheinstetten	Banden-Württemberg	Alemania	20.529	10.005	10.524	500	51,26%	
26	São Paulo	São Paulo	Brasil	10.434.252	4.972.678	5.461.574	-488 896	52,34%	
27	San Salvador	San Salvador	El Salvador	479.605	209.108	270.497	-61 389	56,40%	
28	Pasto	Nariño	Colombia	416.000	195.520	220.480	-24 960	53,00%	
29	Distrito 7, El Alto (1)	Murillo	Bolivia		N/D	N/D			
30	Palmela	Lisboa e Vale do Tejo	Portugal	53.353	23.173	27.180	-4 007	50,94%	
Fuente: Estudio de casos de las ciudades 2001, 2002, 2003, 2004.				Total	35.699.953	16.781.878	18.553.808	613.848	63,20%

Elaboración: Yves Cabannes, asistente: Norma Quiñones, Lourdes Saavedra

Notas de cálculo:

(1) Información de población hombre - mujer no disponible

En términos absolutos, las 30 ciudades suman 30 millones de habitantes y 1,2 millones de mujeres a más que hombres: 488 000 a más en Sao Paulo, 100 000 a más en Recife, 380 000 a más en México DF, 264 000 a más en Buenos Aires, 124 000 a más en Belo Horizonte o 88 000 a más en Montevideo. Las estadísticas y los porcentajes tienden a invisibilizar esta realidad.

Los presupuestos participativos analizados y otros conocidos son construidos sin una perspectiva de género que haría justicia a la proporción diferenciada de mujeres y de hombres en la ciudad. ¿Cómo distribuir de forma equitativa (y no solamente formalmente igualitaria) los recursos públicos para que por lo menos sean respetuosos de diferencias, numéricas, como en este caso?

Sin embargo, la equidad entre hombres y mujeres no se limita a su aspecto numérico. Las inequidades de género podrían enfrentarse a través de acciones afirmativas que permitan a las mujeres, jóvenes, adultas o ancianas, participar plenamente, tomando en cuenta sus especificidades. Sería un paso necesario para enfrentar las injusticias hacia las mujeres en términos de acceso a la vivienda, de atención a víctimas de violencia o de inequidad de salarios.

Desde el primer documento base, 18 meses atrás, varias ciudades están dando pasos incipientes y a veces significativos, introduciendo mesas temáticas focalizadas sobre equidad de género y poniendo en marcha acciones afirmativas. Serán examinadas junto con las acciones a favor de otros grupos excluidos. Sin embargo, los presupuestos participativos, hasta la fecha, no han logrado invertir la lógica asimétrica de las relaciones sociales entre mujeres y hombres, y tampoco alcanzar una redistribución equitativa de recursos públicos. Si bien los primeros pasos dados por municipios, intentando medir las

inequidades de género en los presupuestos municipales es importante, una de las principales lecciones de este estudio es que mucho queda por hacer para que los presupuestos participativos lleguen a invertir las lógicas existentes.

Excluidos y excluidas de la participación (y de sus beneficios)

Un tema en debate se refiere a la manera con la cual los presupuestos participativos abordan los temas de género, de etnias, de migrantes y de edades. Tradicionalmente los indígenas urbanos, los jóvenes, las mujeres, las poblaciones afroamericanas (en A. Latina), los migrantes en Europa, y recientemente los desplazados en A. Latina, han tenido un rol secundario en los procesos participativos. ¿Cuáles son las respuestas que aportan hoy en día los presupuestos participativos a esta situación de exclusión?

Las respuestas en el mejor de los casos son incipientes, y casi inexistentes en Europa. Los presupuestos participativos son construidos fundamentalmente a partir de espacios territoriales (distritos, barrios, regiones del presupuesto participativo ...) y de ejes temáticos, específicos a cada ciudad.

Algunas mesas temáticas abordan las cuestiones propias de los grupos vulnerables: mesa temática de inclusión social en Caxias do Sul, mesa temática de Género en San Salvador o mesa temática de la ciudadanía en Campinas.

Es interesante observar como varios grupos sociales, de forma paulatina, se integran en las mesas de "actores sociales", cuando son instaladas. En Campinas, varios grupos sociales participaron de forma progresiva en la Temática de la Ciudadanía: comunidad negra, jóvenes, tercera edad, mujeres y portadores de necesidades especiales. Luego, los homosexuales y el movimiento Hip Hop pidieron una representación directa en el presupuesto participativo. Los homosexuales fueron incorporados el primer año, mientras que el movimiento Hip Hop acompañó la Mesa Temática de Cultura, creada el segundo año⁵⁴.

Varias ciudades, entre las más destacadas, apuntan a la universalización de la participación y no tienen enfoques específicos. Tienden a invisibilizar temáticas específicas a cada uno de estos grupos sociales. Sin embargo, algunas ciudades están introduciendo una perspectiva actoral (y no solamente temática y territorial): Recife dentro de su presupuesto participativo cuenta con una mesa temática de la mujer, experiencia positivamente singular a nivel global.

Las experiencias de Barra Mansa (OP Mirim) y de Icapuí (Dia Feliz) durante la gestión 1997 - 2000, fueron pioneras en introducir una visión actoral, desde la perspectiva de los jóvenes, niños y niñas. Actualmente este proceso está en experimentación y consolidación en Recife (OP Criança, Mesa temática de la juventud), São Paulo (OP Criança), Goiania, Mundo Novo (OP juventud) o Alvorada (OP juventud en 2004)

Acciones afirmativas en algunas ciudades

El debate sobre la dimensión actoral del presupuesto participativo y desde la perspectiva de los propios actores podría ser profundizado en trabajos futuros. Se mencionaran a continuación tres innovaciones que alimentan positivamente el debate:

Ilo (Perú) estableció una ley de cuotas para que 50% de las delegadas sean mujeres y por lo menos que 3 compongan la mesa directiva del presupuesto participativo. En el período 2003-2004, por primera vez la mesa directiva fue presidida por una Joven Dama que perteneció a la Escuela de líderes en 2002. En Rosario (Argentina), la ordenanza municipal relativa a los Consejos Participativos precisa que, por lo menos, un tercio de los representantes (consejeras) deben ser mujeres. En la ciudad de El Alto (Distrito 7), cada

⁵⁴ Braga, José. Prefeitura Municipal de Campinas, comentarios al documento base, enero 2004.

una de las instancias tiene una representación de 50 % de hombres y 50 % de mujeres independientemente del sector o del grupo generacional.

En Belem, el Congreso de la Ciudad, tiene delegados y delegadas electas de cada mesa específica de: mujeres, negros, indígenas, homosexuales, tercera edad, juventud, niños/niñas, discapacitados y religiones afrobrasileñas. Se trata de una contribución importante al debate sobre presupuesto participativo e inclusión.

Otra acción afirmativa fue introducida en el presupuesto participativo de São Paulo, el cual "Prevé mecanismos que apuntan a privilegiar la representación de las poblaciones más discriminadas y marginadas, llamadas de segmentos sociales vulnerables, los cuales a pesar de su peso numérico no son escuchados en las instancias políticas".

En su actual funcionamiento, el PP prevé mecanismos que buscan privilegiar la representación de esos sectores sociales. Concebidas como las llamadas "políticas de cuotas", aportan condiciones especiales para la elección de delegados o delegadas de cada uno de los nueve segmentos vulnerables: mujeres, negros, niños y adolescentes, ancianos, jóvenes y GLBTs (gays, lesbianas, bisexuales y transexuales) eligen a un(a) delegado(a) para cada 5 votantes; ya los indios, moradores de calle y minusválidos tienen derecho a un(a) delegado(a) por voto. A título de comparación, para la elección de delegados territoriales o temáticos, la proporción es de uno para cada veinte votantes.⁵⁵

2.2. Rol y participación del Gobierno Local

La dimensión participativa de los presupuestos participativos tiende a ser percibida como participación de la Sociedad Civil, excluyendo al otro actor cuya "participación" es esencial: se trata de los gobiernos locales. Su rol a lo largo del proceso puede darse de diferente forma, y con intensidades muy variadas. Se plantea como hipótesis que la transformación de la administración municipal no ha acompañado al mismo ritmo al proceso del Presupuesto Participativo y hoy en día aparece como una de las instancias que "frena" la consolidación de los presupuestos participativos. Esta situación, fruto de una herencia administrativa no tiene nada que ver con los esfuerzos modernizadores de los funcionarios públicos y responsables políticos que a pesar de todas las dificultades burocráticas y administrativas vienen implementando procesos innovadores tanto dentro de la máquina administrativa como de relación con la Sociedad Civil.

Para entender el tipo de participación de los gobiernos locales en los procesos de los presupuestos participativos, parece necesario identificar cuales son las lógicas subyacentes a los presupuestos participativos. Retomaremos la diferenciación propuesta por Yves Sintomer⁵⁶:

En Europa, como en América Latina, los presupuestos participativos pueden tener diferentes tipos de objetivos (aunque no sean exclusivos). El primero es administrativo: El presupuesto participativo es concebido como una forma de mejorar la eficiencia de la administración pública. El segundo es social: El presupuesto participativo debe tener un resultado social, como el de ayudar a "invertir las prioridades" (Brasil) o "generar los lazos sociales (lien social)" (Francia). El tercero es estrictamente político (la idea de "democratizar la democracia"). Estudio de Caso Rheinstetten.

Estas diferentes lógicas, administrativas y de gestión, sociales o políticas permiten entender mejor el anclaje de los presupuestos participativos dentro de la administración municipal.

⁵⁵ PM de São Paulo, Coordenadoria do Orçamento Participativo. OP: Instrumento de combate à pobreza e à exclusão social, SP, 2003, 19p

⁵⁶ Estudio de caso Rheinstetten. Yves Sintomer es cientista político y autor de textos de referencia sobre presupuesto participativo (ver bibliografía).

Anclaje institucional de los presupuestos participativos

El examen de las situaciones particulares revela una gama muy abierta de situaciones.

- a) Un primer tipo de anclaje tiende a ser predominantemente "político", siendo el presupuesto participativo directamente ligado al gabinete del Alcalde. Tal es el caso por ejemplo de Campinas o de Mundo Novo. En esta ciudad, el asesor de presupuesto participativo es directamente ligado al Alcalde, quién designa los miembros de la Comisión Ejecutiva del presupuesto participativo.
- b) Un segundo anclaje refleja la lógica de mejora de la eficiencia de la gestión pública. En Rheinstetten por ejemplo el presupuesto participativo depende del Departamento de Finanzas del municipio.
- c) Varios presupuestos participativos están ligados a la Secretaría de Planificación bajo sus variaciones locales, Secretaría del Presupuesto Participativo y Plan Estratégico (Santo André) o Secretaría de Planificación (Cuenca).
- d) La perspectiva del PP con objetivos eminentemente sociales está ilustrada por las ciudades que crearon Secretarías del Presupuesto Participativo (Recife) o Secretaría Municipal de Gestión Participativa (Alvorada).
- e) Es interesante notar que en la ciudad de Pieve Emanuele (Italia), la "Oficina de Participación" (encargada del presupuesto participativo) depende de la Dirección de la Cultura. Plantea una entrada original vía la construcción de una nueva Cultura Política Ciudadana, muchas veces subyacente en las ciudades, pero pocas veces tan claramente expresada.

En varias ciudades el presupuesto participativo está formalmente anclado en más de una dirección municipal, ilustrando la multiplicidad de objetivos (sociales, políticos...) pero también el carácter multidimensional del presupuesto participativo. En Belo Horizonte por ejemplo, existen tres gerencias del presupuesto participativo: una vinculada a la Secretaría de la Planificación, otra a la Secretaría Municipal de Habitación (responsable del PP Habitación) y otra en la Secretaría Municipal de la Coordinación de Políticas Urbanas. En Villa El Salvador también el PP involucra directamente a varias Direcciones: Desarrollo Humano, Desarrollo Urbano y a las Administraciones de Desarrollo Municipal (en los distritos).

Un elemento innovador en términos de modernización administrativa se refiere a la estructura de coordinación interna al municipio para efectivizar el proceso.

En Campinas, la acción administrativa está vinculada con el presupuesto participativo a través de la Reunión de Interface, en la cual participan las Direcciones (Secretarías) y Empresas Municipales, juntos con los Administradores Regionales y los sub-Alcaldes". Estas estructuras transversales de coordinación operativa se encuentran también en Ilo (varias gerencias pertenecen al Equipo Técnico del presupuesto participativo). En Caxias do Sul "un Grupo de Trabajo (GT) es formado de las diferentes unidades administrativas del gobierno y se reúne una vez por semana con la Coordinación de Relación con la Comunidad -CRC para discutir el funcionamiento del proceso. El CRC es compuesto por funcionarios indicados por el Gobierno". Estas estructuras de coordinación transversal existen también por ejemplo en Belo Horizonte (Grupo de Gestión del Presupuesto Participativo) o Córdoba (Comisión Inter Areas).

Un debate acerca de las ventajas comparativas de los dispositivos institucionales, y de las estructuras de coordinación podría hacer avanzar los debates sobre modernización y democratización de los aparatos administrativos en una perspectiva de democracia participativa.

Adecuación de las máquinas administrativas a las exigencias de los presupuestos participativos.

Dependen para su buena conducción de equipos capacitados o especializados, pero también de la movilización del conjunto de la máquina administrativa, en momentos diferentes del proceso. Sin embargo, el número de funcionarios municipales varía en forma sustancial de un país a otro y por lo tanto amplía o limita la capacidad objetiva de intervención del municipio.

El indicador "Número de habitantes por Empleado municipal" (ver gráficos) permite visualizar la extrema disparidad existente. Los municipios andinos, tienen comparativamente equipos muy reducidos (y son también los municipios más pobres). Algunos de ellos tienen 50 veces menos empleados por habitantes que ciudades como Juiz de Fora, Buenos Aires o Saint Denis. Sería importante reflexionar sobre el dimensionamiento (cualitativo y cuantitativo) adecuado para administrar desde el Poder Ejecutivo procesos de presupuesto participativo.

Gráfico XIV. Número de Habitantes por Empleado Municipal en ciudades con presupuesto participativo. Año 2003.

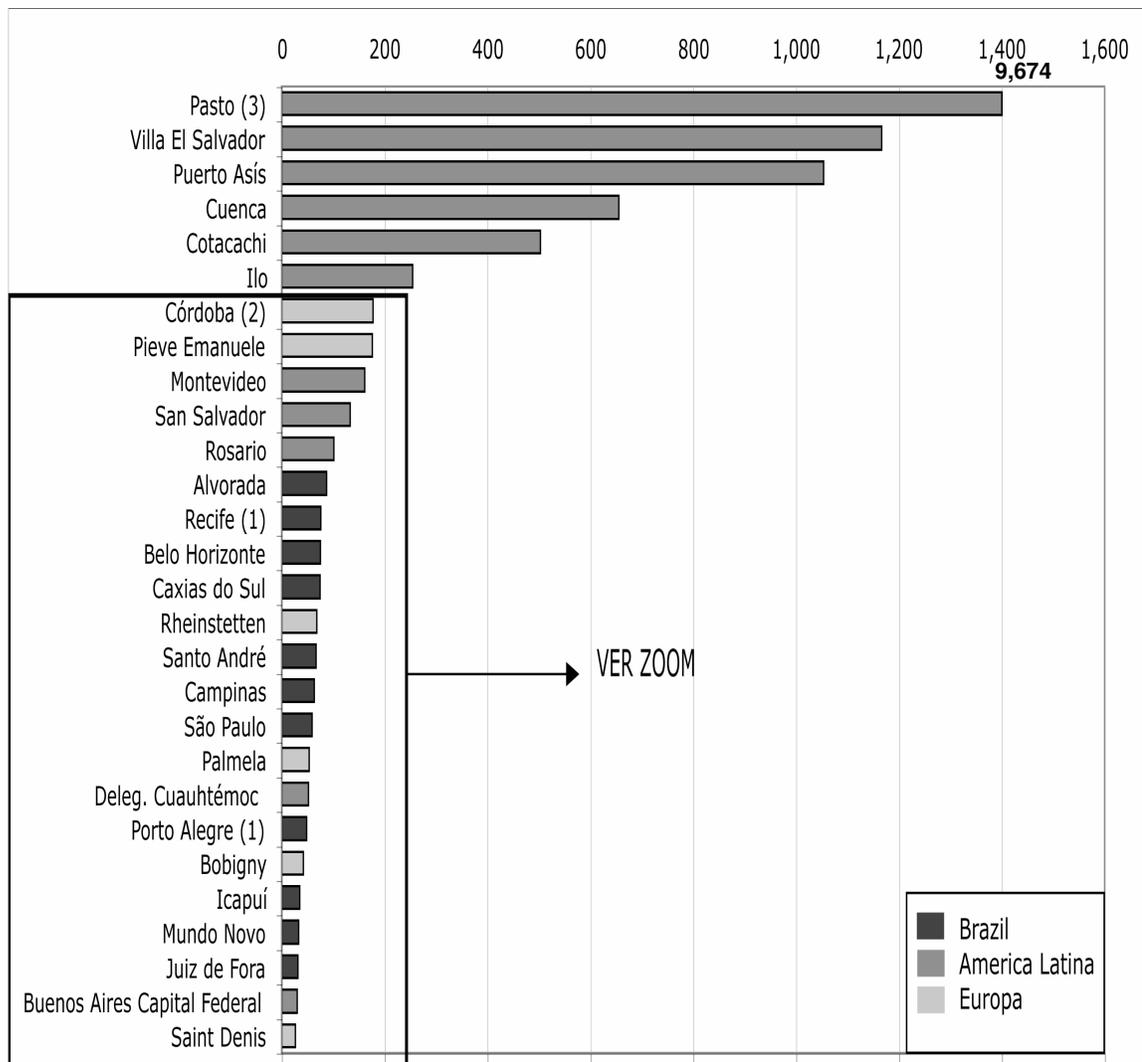
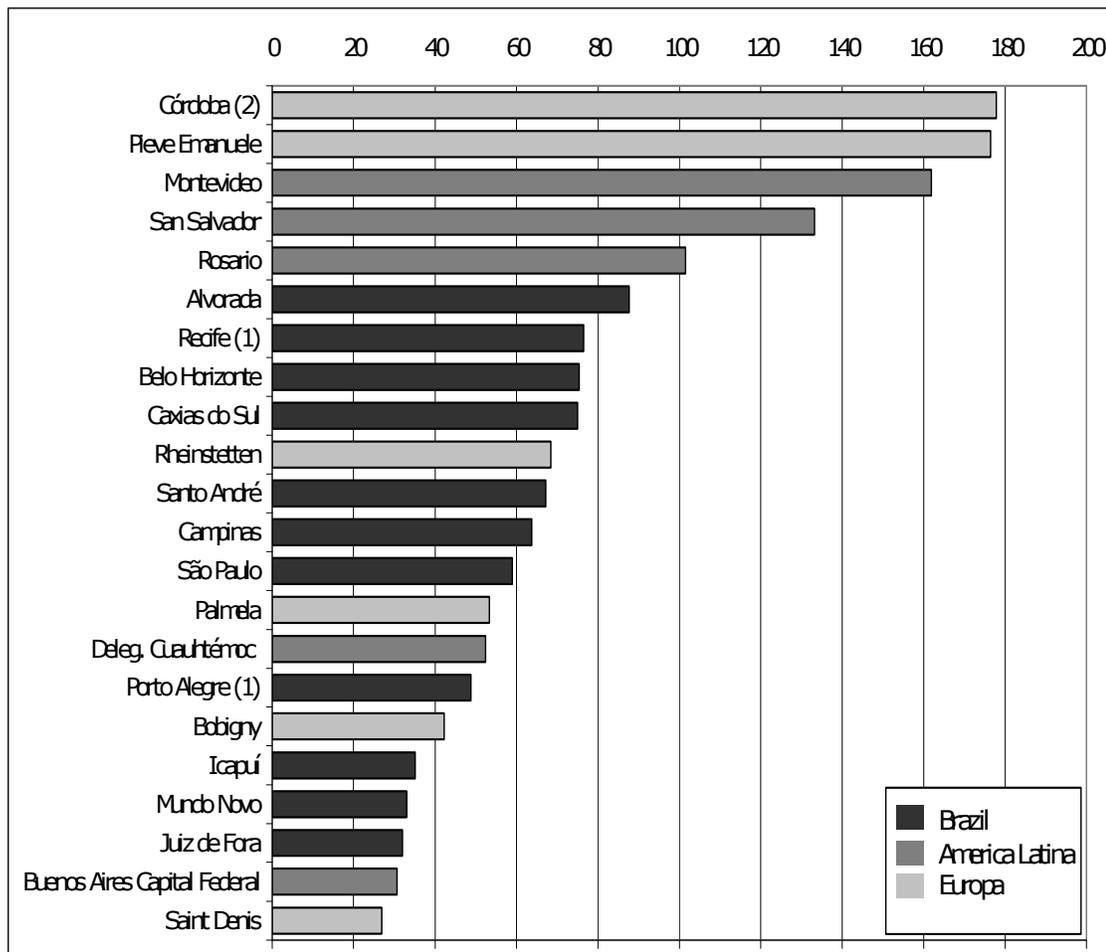


Gráfico XV. Número de Habitantes por Empleado Municipal en ciudades con presupuesto participativo. Año 2003. Ampliación



Fuente: Información de las Ciudades-2003
Elaboración: Yves Cabannes. Asesor Prefeitura Municipal de Porto Alegre

La divulgación de los resultados

Una de las virtudes atribuidas entre otras a los presupuestos participativos es la de permitir una gestión más transparente. Un elemento considerado central se refiere a la transparencia y la accesibilidad de la información, a lo largo del proceso. El momento clave parece ser la divulgación de los resultados financieros y la rendición de cuentas públicas tanto de las obras que fueron priorizadas, como de su valor, del momento en el cual serán implementadas y de su localización. El levantamiento minucioso de cómo los municipios informan a sus ciudadanos acerca de los resultados del presupuesto participativo dio los resultados presentados a continuación:

La principal observación es que cada municipio da (por lo menos a nivel de la intención) una gran importancia a la información de la población. Generalmente usan una combinatoria de métodos y de modalidades. El más común son reuniones públicas durante las cuales el Alcalde y/o su equipo rinden cuentas y responden a las preguntas. Suelen ser anuales, al iniciar un nuevo ciclo de presupuesto participativo, en cada subregión o cada distrito y durante las mesas temáticas. En algunas ciudades son semestrales o hasta

más frecuentes, a lo largo del ciclo (Rosario). La rendición de cuentas del Alcalde y de su equipo no al público en general sino al Consejo del Presupuesto Participativo (o, su equivalente) constituye otra modalidad difundida. A su vez los consejeros informaran a los delegados y la ciudadanía.

Además de pública, la rendición de cuentas se efectúa por lo general a través de un periódico anual (tipo suplemento de revista), de brochures, o de informes en los cuales cada una de las obras y de los servicios son detallados, los datos son consolidados por regiones y las obras localizadas. Son la principal fuente de información sobre los resultados concretos de los presupuestos participativos.

Una tercera modalidad ampliamente practicada es la colocación de la información financiera y de los resultados del presupuesto participativo en el sitio web del Municipio. Es importante notar que casi todas las ciudades estudiadas tenían un sitio web.–ver Anexo 3 Sitios Webs de las Alcaldías -. Sin embargo, una visita sistemática de los sitios web de estas ciudades permite ver que en la práctica la información accesible de un sitio a otro es muy variable en cantidad, en calidad, en accesibilidad y en grado de actualización. Va desde sitios en los cuales no existe información sobre presupuestos participativos y tampoco sobre finanzas municipales, hasta sitios en los cuales es perfectamente fácil acceder a una información precisa sobre el presupuesto municipal, las fechas y los lugares de reunión o el avance de realización de las obras votadas. Sin embargo, de los 30 sitios analizados, son muy pocos los que llegan a este tipo de información.

Varios de los municipios involucrados en proceso de presupuesto participativo no tienden solamente a modernizar sus aparatos administrativos. Una de las claras lecciones es que tienden a mejorar sus sistemas de comunicación y de información hacia la ciudadanía, usando una gama interesante de soluciones (audiencias públicas, informes escritos e información digital).

2.3. Dimensión Territorial del PP

El presupuesto participativo como instrumento de inclusión del espacio rural municipal

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

Es interesante notar que en ciudades como Caxias do Sul y Alvorada en Brasil o Cotacachi en Ecuador, el presupuesto participativo ha sido un claro instrumento de inclusión y de desarrollo del espacio rural. Los recursos atribuidos a estas zonas, son proporcionalmente muy superiores a su población. En Valadares (Minas Gerais), un "Presupuesto Rural" (PP Rural) fue institucionalizado, expresando una clara voluntad de desarrollo e integración de una parte olvidada del Municipio y esencial para su desarrollo futuro. En Pasto, Colombia, los presupuestos participativos rurales y urbanos están llevados en forma paralela, con ritmos diferenciados. La consolidación de las matrices presupuestarias está llevada de forma separada y permite diferenciar las prioridades rurales de las urbanas⁵⁷. Para responder parcialmente a los pedidos de la zona rural donde vive 10% de la población del municipio pero que presentó un número de proyectos similar al de las zonas urbanas, 20 % del presupuesto participativo fue reservado para la zona rural. La iniciativa de Cuenca va todavía más lejos, en el sentido de atribuir por primera vez un presupuesto importante a las parroquias rurales, la parte más empobrecida del Cantón.

Una de las lecciones aprendidas es que el presupuesto participativo no solo permitió una "inversión de las prioridades" (en términos espaciales) sino que contribuyó positivamente a pasar de una gestión urbana a una gestión municipal del conjunto del territorio. Se

⁵⁷ En las comunas urbanas en 2003, 214 proyectos fueron colocados a votación en las comunas rurales y 203 en las zonas rurales (y solamente 10% de la población del municipio es rural).

plantea como hipótesis a debatir que el presupuesto participativo permite a los municipios reencontrar su territorialidad. Les evita también construirse solamente a partir de su "urbanidad", vivida en el imaginario de muchos políticos como el símbolo avanzado de la modernidad.

Presupuesto participativo y descentralización municipal

Los procesos de presupuesto participativo analizados están estrechamente vinculados a los procesos de desconcentración de los servicios municipales y de descentralización del poder municipal. Es interesante notar que casi en todas las ciudades los dos procesos (presupuesto participativo y descentralización) se están enriqueciendo mutuamente.

En ciudades como Rosario, o Montevideo o en la Delegación Cuauhtemoc en México, el proceso de descentralización antecedió el presupuesto participativo, el cual se construyó sobre sus divisiones territoriales. En Campinas, por ejemplo, las 18 regiones del presupuesto participativo corresponden a las 14 administraciones regionales y a las 4 subalcaldías, fruto de la descentralización intramunicipal.

En otras ciudades, el proceso de presupuesto participativo anticipó y enriqueció el proceso de desconcentración y descentralización municipal.

El presupuesto participativo como instrumento de profundización de la descentralización municipal

Las regiones del presupuesto participativo tienden a ser menores que las regiones administrativas. En este sentido, tienden a aproximar más el ciudadano al poder público, y por lo tanto a profundizar procesos de descentralización en marcha. A título de ejemplo, las 9 subregiones administrativas de Belo Horizonte fueron subdivididas en 41 subregiones para el presupuesto participativo, las cuales a su vez albergan 81 Unidades de Planificación. En Belem, las 8 administraciones regionales implantadas en 1997 fueron subdivididas en 28 microrregiones para facilitar el proceso del presupuesto participativo. En San Salvador, los siete distritos creados en 1997 para la desconcentración de los servicios fueron subdivididos en tres zonas, sumando 21 en total, para un mejor acercamiento con la población. En Buenos Aires los 16 Centros de Gestión Participativa Ciudadana fueron subdivididos en 51 áreas barriales para el presupuesto participativo. En Palmela, las unidades territoriales de trabajo fueron 12 en total, siendo localidades (villas, aldeas, barrios) o agrupaciones de localidades, llegando de esta forma a una mayor proximidad que las cinco freguesias (autarquías de proximidad) que tradicionalmente existían. Este enfoque facilitó una participación directa e universal de la población.

El cuadro 21 "*Número de habitantes promedio por región de presupuesto participativo*" permite tener un orden de magnitud de la base territorial y poblacional de los presupuestos participativos. Sin embargo, las variaciones entre los tamaños de las diversas regiones de una misma ciudad son extremadamente grandes y, por lo tanto el promedio tiene solamente un valor indicativo.

Cuadro 21. Número de habitantes por region o distrito del Presupuesto Participativo.

No.	Ciudad	Población	No. de distritos o regiones	No. de habitantes promedio
1	Recife	1.422.905	18	79.050
2	Porto Alegre	1.360.590	16	85.037
3	Belem	1.280.614	28	45.736
4	Belo Horizonte	2.238.526	41	54.598
5	Santo André	649.331	19	34.175
6	Campinas	969.396	18	53.855
7	Alvorada	183.968	11	16.724
8	Juiz de Fora	456.796	8	57.100
9	Caxias do Sul	360.419	10	36.042
10	Icapuí	16.555	7	2.365
11	Mundo Novo	15.669	N/D	N/D
12	Deleg. Cuauhtémoc	516.255	16	32.266
13	Buenos Aires Capital Federal	3.049.941	51	59.803
14	Montevideo	1.382.778	18	76.821
15	Rosario	908.399	N/D	N/D
16	Villa El Salvador	350.000	8	43.750
17	Ilo	63.744	3	21.248
18	Cuenca	417.632	21	19.887
19	Puerto Asís	66.385	N/D	N/D
20	Cotacachi	37.254	N/D	N/D
21	Córdoba	317.953	14	22.711
22	Saint Denis	86.871	N/D	N/D
23	Bobigny	44.079	14	3.149
24	Pieve Emanuele	16.409	N/D	N/D
25	Rheinstetten	20.529	6	3.422
26	São Paulo	10.434.252	11	948.568
27	San Salvador	479.605	7	68.515
28	Pasto	416.000	25	16.640
29	Distrito 7, El Alto	27.000	60	450
30	Palmela	53.353	12	4.446

Fuente: Estudio de casos de las ciudades 2001, 2002, 2003.

Elaboración: Yves Cabannes, asistente: Norma Quiñones, Lourdes Saavedra

Los presupuestos participativos tienden, en particular en las grandes ciudades, a profundizar el proceso de descentralización municipal. Se plantea como hipótesis a debatir que los presupuestos participativos no contribuyen solamente a la democracia participativa sino todavía más a una "democracia participativa de proximidad". Este tema merecería de ser profundizado para examinar si no favorece, al mismo tiempo una fragmentación del espacio de la ciudad y del municipio.

Inversión de prioridades territoriales

Uno de los argumentos generalmente avanzados sobre los presupuestos participativos es que permiten una "inversión de las prioridades" no solamente en términos sociales y de políticos, sino territoriales. Tendrían a canalizar los recursos públicos, a partir de las demandas ciudadanas, hacia barrios y espacios tradicionalmente excluidos. Más allá de la

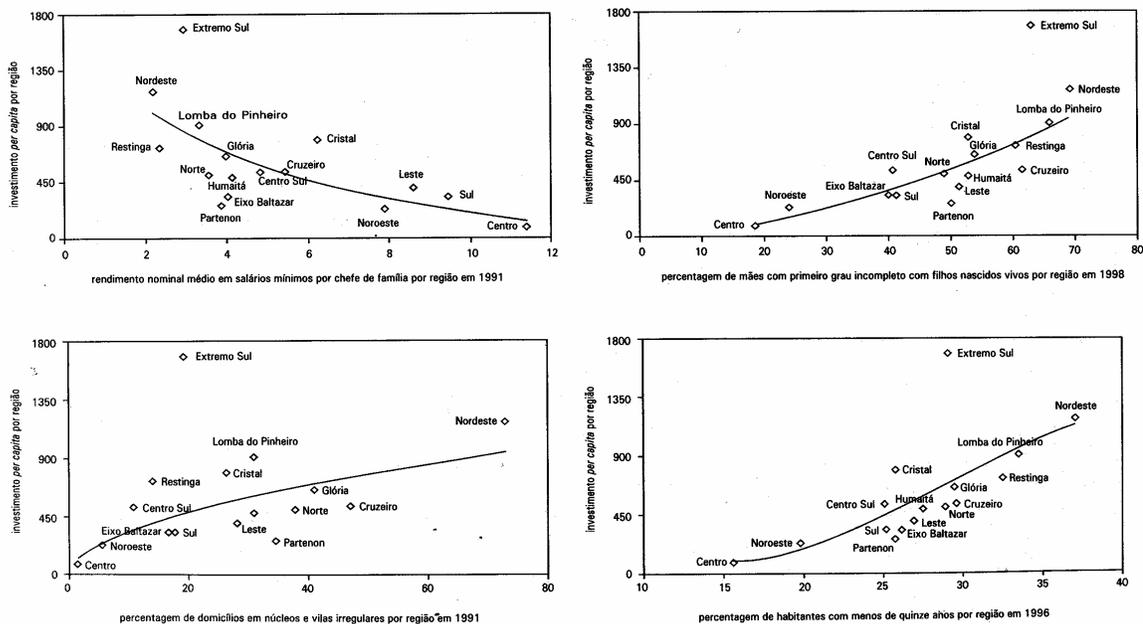
voluntad expresada por las ciudades, faltan investigaciones que permitan medir el nivel de inversión de prioridades, el impacto sobre las condiciones de vida de la población y por ende el nivel de reducción de la brecha entre áreas ricas y áreas pobres de la ciudad. Felizmente, algunos trabajos pioneros y aislados permiten demostrar que los presupuestos participativos en Montevideo, Porto Alegre y São Paulo están contribuyendo a una inversión de las prioridades territoriales.

En Montevideo, "Si, existe una prioridad política de la administración municipal para redistribuir los recursos en beneficio de las zonas donde habita la población mas carente del Departamento. Las zonas carenciadas recaudan el 21,5% del total del presupuesto municipal. La IMM redistribuye los recursos recaudados destinados a alumbrado, saneamiento, vialidad, recolección de residuos, etc. hacia las zonas mas carenciadas. Por ej. estas zonas reciben el 88% vialidad, 79% saneamiento, 70% alumbrado. Junto a esto se implementan políticas sociales universales y específicas en las mismas zonas (infancia, salud, recreación, juventud, etc.) lo que refuerza la redistribución de recursos".(Estudio de caso Montevideo)

En Porto Alegre una investigación minuciosa⁵⁸ demuestra claramente que los barrios más carentes se beneficiaron sustancialmente durante los años de presupuesto participativo.

Gráfico XVI. Efectos Redistributivos de presupuesto participativo en Porto Alegre

Figura 2. O OP teve um efeito redistributivo nos investimentos realizados ao longo período 1992-2000. As regiões com maior rendimento nominal médio por chefe de família receberam menor montante de investimento *per capita*. As regiões com maior percentagem de mães com primeiro grau incompleto, de domicílios e núcleos irregulares e habitante com menos de quinze anos receberam maior volume de investimento *per capita*



El Gráfico del estudio de Aldamir Marquetti muestra claramente que las inversiones beneficiaron más a las regiones con los salarios más bajos (Cuadro arriba a la izquierda) y con el mayor número de viviendas en favelas y barrios irregulares (Cuadro abajo a la izquierda). Son demostraciones claras del principio de inversiones de prioridades en la ciudad de Porto Alegre.

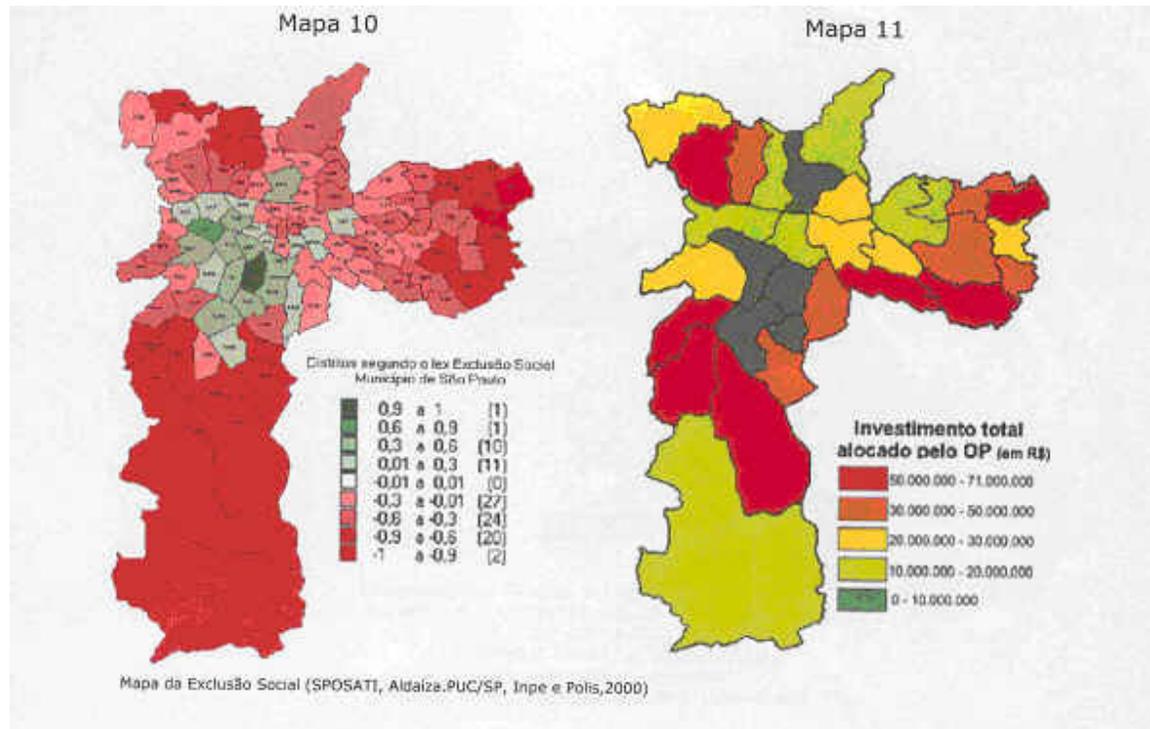
En São Paulo, un estudio reciente⁵⁹, compara la localización de las inversiones totales de Salud y de Educación hechas vía el presupuesto participativo con el "Mapa de Exclusión

⁵⁸ Marquetti, Adalmir, Participação e Redistribuição: O Orçamento Participativo em Porto Alegre, in Avritzer, Leonardo; Navarro, Zander (orgs). A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo. Cortes Editora, São Paulo, 2003, 334p.

⁵⁹ PM São Paulo, OP: Instrumento de Combate à pobreza e à exclusão social 2003 (op. Cit.).

Social de São Paulo". Este mapa, construido a partir de una gama amplia de indicadores, permite visualizar los distritos relativamente más excluidos. Queda demostrado que las inversiones vía el presupuesto participativo fueron prioritariamente hacia los distritos más necesitados. Por lo tanto están contribuyendo en reducir la exclusión social en la ciudad.

Gráfico XVII. Inversión total realizada a través del presupuesto participativo y Mapa de la Exclusión Social. São Paulo.



Fuente: Prefeitura Municipal de São Paulo. Coordenadoria do Orçamento Participativo. O Orçamento Participativo Instrumento de combate à pobreza e à Exclusão Social.

Mapas de Exclusión social están hoy construidos en Campinas, Guarulhos y Goiânia, tres ciudades que implantaron el presupuesto participativo. Podría resultar interesante explorar más como construir un instrumento de monitoreo de las inversiones de prioridades, utilizando los instrumentos hoy en día experimentados.

2.4. Dimensión normativa y jurídico legal

Formalizar y/o institucionalizar los presupuestos participativos

Uno de los temas en debate es de saber cuando y como formalizar los procesos de presupuestos participativos para garantizar su buen funcionamiento. Otra pregunta es, hasta donde institucionalizar para al mismo tiempo preservar su dinámica y evitar la "burocratización" y/o la cooptación política. En el momento que se institucionaliza, los riesgos de "instrumentalización" del proceso y de manipulación de los propios participantes aumentan considerablemente. El examen de algunas respuestas permite contribuir desde la práctica a un debate central.

¿Cómo se formalizan o institucionalizan los presupuestos participativos?

En la mayoría de las experiencias, el Reglamento Interno del presupuesto participativo define las principales reglas del juego: sistema de elección de delegados, modos de representación, criterios de distribución de recursos, responsabilidades del consejo cuando existe, número de plenarias y ejes temáticos, etc... Esta a veces, como en el caso de Porto

Alegre, acompañado de manuales de directrices y de criterios generales o, como en el caso de Belém, de reglamentos especiales. Son relativamente raros los casos en los cuales el presupuesto participativo llega a ser parte de la Ley Orgánica del Municipio. Esta inscripción le da, como es el caso en Santo André y en Icapuí, un estatuto formal y normativo más acabado.

El bajo nivel de institucionalización no es una característica propia solamente de las experiencias brasileñas. Tanto Cotacachi (Ecuador) como El Alto (Bolivia) privilegian en una primera la calidad de los procesos y no son demasiadas preocupadas en tener decretos, leyes y organigramas elaborados. No es casual que ambas ciudades tengan una fuerte población indígena, y sean extremadamente cautelosos con relación a dispositivos legales que han sido históricamente un instrumento de dominación, de espoliación de sus intereses y de recuperación de sus líderes. En el distrito 7 de El Alto, un convenio firmado entre la Sub Alcaldía, el Comité de Vigilancia, la Federación de Juntas Vecinales y la Fundación Paulo Freire plasma los objetivos y las responsabilidades. Gracias (o a pesar de) esta ligereza del marco legal, el proceso se está transformando en una las experiencias innovadoras en la región.

Esta inscripción del presupuesto participativo en el marco jurídico – legal del Municipio no es limitado a las ciudades brasileñas. Existe también por ejemplo en Córdoba, Pieve Emanuele, Villa El Salvador o Ilo. En estos últimos casos el Reglamento fue aprobado en ordenanza municipal, a diferencia de la mayoría de los Reglamentos brasileños que no tienen estatuto legal. El elemento original es que las reglas del juego y la metodología no son definidos por el gobierno local (de arriba por abajo) sino más bien por los participantes. Además, y eso también lo diferencia de instrumentos que “coagulan” procesos sociales vivos, el reglamento interno es evolutivo y los consejeros del PP lo ajustan generalmente cada año (o cada dos años, como en Caxias do Sul). Las discusiones alrededor del Reglamento Interno y las adaptaciones periódicas permiten de autorregular el proceso y conservar su dinámica. Se trata probablemente de uno de los aspectos más originales de este tipo de presupuesto participativo. Sería interesante conocer que pasa con los reglamentos que fueron “oficializados” con ordenanzas y decretos municipales. ¿Permitirán la flexibilidad y los ajustes que suelen resultar del diálogo entre el gobierno local y la ciudadanía?.

En varias ciudades (por lo general no brasileñas) el presupuesto participativo está reglamentado e institucionalizado por resoluciones, decretos, ordenanzas o constituciones municipales. Tal es el caso de Montevideo, de Buenos Aires (Constitución de la ciudad), de Villa El Salvador, de Ilo, de Cuenca (dos ordenanzas), de Pieve Emanuele o de Rheinstetten. Importante notar que en este caso el presupuesto participativo es reconocido y oficializado desde lo legislativo, elemento muy diferente de la mayoría de los casos brasileños. Por otra parte, la capacidad de la ciudadanía y de las organizaciones en controlar el proceso y apropiárselo a través del tiempo podría ser menor.

Los casos colombianos y bolivianos, ilustrados por las experiencias de Pasto (y en cierta medida de Puerto Asís) y del Distrito 7 de El Alto son originales porque en ambos países existen leyes y políticas nacionales⁶⁰ aplicables a cada municipio que en teoría tendrían que facilitar la participación ciudadana para la formulación de prioridades presupuestarias anuales (Bolivia) o plurianuales (Colombia).

Las experiencias aprovecharon el potencial que tenían estas leyes y que está sub-utilizado. En ambos casos, los planos de Desarrollo y la formulación de proyectos específicos desde la ciudadanía permitió canalizar importantes recursos presupuestarios en beneficio de los más necesitados y de los intereses de los que habían participado.

Es solamente en Perú que existe un dispositivo legal nacional que confiere al presupuesto participativo unas fundaciones constituciones y legales únicas a la fecha. Además de

⁶⁰ Ley de participación Popular (Nº 1551) promulgada en 1994 en Bolivia; Ley de Participación Ciudadana (Nº134) promulgada también en 1994 en Colombia y Ley 388 de Desarrollo Territorial que obliga a los municipios a formular Planes de Ordenamiento Territorial – POT- con participación de la Ciudadanía.

hacer parte de una reciente reforma constitucional, esta incluido en dos leyes nacionales (descentralización y gobiernos locales). En 2003 una ley nacional propia al presupuesto participativo fue votada. Será importante monitorear como se concretará un proceso decretado como modelo único y desde arriba.

Frente a la opción de reglamentar y la de legislar, en varias ciudades es la voluntad política del Alcalde (Puerto Asís, Cotacachi) o del Delegado (Del. Cuauhtemoc) que da su formalidad al proceso, amparado además en el caso de Cotacachi por una decisión de la Asamblea Cantonal.

Presupuesto participativo y otros instrumentos de participación

Una clara lección es que los presupuestos participativos no existen en forma aislada. Hacen parte antes que nada, de una cultura popular de participación y de relaciones entre el gobierno local y la sociedad. Suponen como precondition, una ciudadanía movilizada.

Hasta cierto punto, esta característica es una protección contra los tecnócratas, las agencias internacionales y algunas ongs que ven el presupuesto participativo como una buena receta para "injetar" participación y transparencia en algunos municipios. A la fecha, la voluntad de algunas agencias internacionales de querer "estandarizar" los presupuestos participativos parece un riesgo tan elevado como aquel que viene de ciertos alcaldes que quisieran instalar a marchas forzadas el presupuesto participativo donde las condiciones sociales y de cultura política mínima no están reunidas. A pesar de tener (pocos) rasgos comunes, los presupuestos participativos valen más por su diversidad, por su flexibilidad y por su adaptación rápida a los contextos locales que por su unicidad.

La prevención del riesgo de "instrumentalizar" y "estandarizar" los presupuestos participativos podría ser otro punto para una agenda de debate.

Interesar a los otros instrumentos de participación de los municipios con presupuestos participativos es abrir una "caja de pandora", llena de creatividad, de imaginación y de relaciones insospechadas entre las riquezas contenidas en ella. Se examinará a continuación algunos de estos canales, espacios e instrumentos de participación. Las relaciones que mantienen con el presupuesto participativo merecerían estudios especializados y debates más profundos.

Los consejos sectoriales (conselhos en Brasil) y las mesas de concertación (en Perú principalmente pero en Italia también) son el otro gran canal de participación íntimamente ligado a la dinámica del presupuesto participativo. Estos "conselhos" y "Mesas" son propios a cada ciudad, en nombre y temas variables. A título de ejemplo, 24 están en funcionamiento en Campinas, 17 en Santo André, 25 en Caxias do Sul, 7 en Recife y 22 en Porto Alegre. Los ejemplos de esta última ciudad y de Santo André ejemplifican la complejidad del dispositivo local de participación.

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

El Presupuesto Participativo y Proyecto Ciudad Futuro son los canales principales, se tornaron referencia nacional e internacional, pero es importante registrar que estos no son los únicos canales adoptados por esta administración, en la ciudad existen también diecisiete Consejos Temáticos y dos Foros Grupo de Teatro del Oprimido (que busca trabajar la participación ciudadana a través de un lenguaje lúdica – el Teatro), Red de Ciudadanía de Inclusión Digital, Consejos Gestores de Equipos,

Gerenciamento Participativo en áreas de mananciales, Audiencias Públicas y la Oidoría". (Estudio de Caso. Santo André)

Importante notar que en Europa las iniciativas de presupuesto participativo en varias ciudades tales como Saint Denis, Bobigny, Córdoba o Pieve Emanuele se sitúan en continuidad de una cultura de participación propia a cada lugar. El presupuesto participativo es una modalidad a más y no aparece como el sustituto de ninguna de ellas. A título de ilustración se presentaron los órganos y dispositivos de participación de Córdoba (España) y de Bobigny (Francia).

La Participación Ciudadana en el Gobierno Municipal de Córdoba se articula a través de los siguientes órganos ciudadanos, según se recoge en el Reglamento de Participación Ciudadana de 1986: a) Consejos de Distrito (14); b) Consejo del Movimiento Ciudadano; c) Representantes en las Empresas, Fundaciones y Patronatos Municipales y d) Otros que establezcan el Ayuntamiento como cauces de representación, para organizaciones de ámbito sectorial, como Sindicatos y otros.

El Consejo del Movimiento Ciudadano, además, de forma relativamente única, se instituye como órgano de coordinación y orientación del movimiento ciudadano, así como de participación en el Ayuntamiento en asuntos relativos a la globalidad de la ciudad. En este caso participa de la Mesa de apoyo y seguimiento de los presupuestos participativos. En cada uno de los Consejos de Administración de las empresas Municipales y en los órganos directivos de las Fundaciones y Patronatos Municipales hay un representante de los vecinos designado por el Consejo del Movimiento Ciudadano.

Algunas de las iniciativas más destacadas de Bobigny serán muy brevemente reseñadas:

1) Las reuniones "Parlons franchement" (Hablemos claramente) son organizadas (invitación, calendario y realización) por la municipalidad en cada uno de los 13 barrios de la ciudad, dos veces por año. 2) Los "assises de la ville" (Congreso de la Ciudad) se realizan cada dos años. 3) El "Observatoire des engagements" (Observatorio de los compromisos), dispone de un Acuerdo elaborado por sus miembros quienes reclasifican los compromisos de acuerdo a las temáticas. 4) Reuniones internas entre la población de la ciudad desembocaron en "42 acciones para construir juntos el proyecto de ciudad". 5) Los Comités de Iniciativas Ciudadanas (CIC) se reúnen en seis barrios que agrupan a su vez dos o tres barrios participantes en "Parlons Franchement". 6) El periódico semanal de la ciudad ha reemplazado al periódico de la municipalidad. 7) La Consulta-Acción es una acción específica de información que comparte el proyecto de ciudad. 8) La "maison des projets" (casa de proyectos). Es un sitio de acogida permanente (200 a 250 personas por día). 9) Los Talleres Presupuestarios fueron puestos en marcha en el marco del tercer congreso, con el fin de traducir las exigencias de los habitantes. 10) La Oficina Pública de Vivienda de Costo Moderado se involucró en un proceso participativo con los arrendatarios organizando reuniones con ellos dos o tres veces por año.

Relaciones entre instancias del presupuesto participativo y otros instrumentos de planificación.

Los presupuestos participativos por lo general son ejercicios de corto plazo (un año o a veces dos) respondiendo a demandas inmediatas de la población más necesitada. Así que, por consecuencia, uno de los desafíos mayores que los presupuestos participativos enfrentan es su relación con la planificación de la ciudad a largo plazo y en especial con los planes estratégicos y los planes de desarrollo.

Por otra parte, las demandas priorizadas a través de los procesos de presupuesto participativo suelen ser para la mejoría del barrio o del distrito. Muy raras veces las

demandas se refieren a la ciudad en su conjunto. Por lo tanto, la vinculación de los presupuestos participativos con la planificación física y con las exigencias de la ciudad en su conjunto es otro desafío mayor y otro punto de debate necesario. Sugieren a este nivel varias preguntas:

¿Cómo, concretamente, hacer el puente entre los presupuestos participativos y la planificación?

¿Cómo conciliar exigencias de corto plazo de la población con exigencias de largo plazo de la ciudad como bien social?

¿Cuál es la(s) instancia(s) y el mecanismo que regula las tensiones barrio - ciudad y corto plazo - largo plazo?

¿Será que la discusión del 100% del presupuesto de inversión no va a cohibir las capacidades de inversión para infraestructuras primarias a veces necesarias (por ejemplo vías express, aeropuerto, estación de tratamiento)?

Se puede avanzar como hipótesis que la relación entre los presupuestos participativos y los planes locales es dialéctica e interactiva. Dos situaciones típicas pueden ser identificadas:

La primera (en particular en América Latina) se refiere a ciudades en donde los presupuestos participativos son posteriores a los Planes de Desarrollo. Un caso ilustrativo es Villa El Salvador mencionado antes, o Ilo. En este caso el presupuesto participativo "se enmarca dentro del plan de Desarrollo Sostenible, el Plan Director y el Plan de Ordenamiento Territorial". (Estudio de Caso. Ilo). Para facilitar este proceso, el municipio hace un esfuerzo de capacitación de los participantes del proceso del presupuesto participativo sobre los contenidos de estos planes. Puerto Asís (Colombia) va más lejos aún cuando coloca que los "proyectos (las demandas que resultan del presupuesto participativo) deben responder a las necesidades de los planes". En Montevideo, el municipio considera que los "Consejos Vecinales tienen en cuenta" las orientaciones de los planes. Los comentarios de Ilo y Montevideo hacen llegar a la conclusión de que el puente entre los Planes de largo plazo y los presupuestos participativos son nada más ni nada menos que los y las ciudadanos(as) participantes. Son ellos y ellas la bisagra entre los dos procesos. Estos delegados, consejeros y representantes actúan más y más en los dos ámbitos. En Porto Alegre, por ejemplo, los consejeros del COP son al mismo tiempo representantes (no los únicos) del Consejo del Plano Director Urbano. Van, por una parte, a opinar sobre el futuro de la ciudad a partir de sus demandas inmediatas, pero al mismo tiempo estos mismos representantes / delegados van a llevar las discusiones del Plan Director dentro del presupuesto participativo.

La segunda situación se refiere a ciudades en las cuales, la implementación del PP antecedió la definición de Planes Estratégicos o de Desarrollo Urbano (o su revisión, como acontece actualmente en Brasil). La contribución del presupuesto participativo fue nítida y reconocida por las propias ciudades: los planes fueron construidos "a partir del presupuesto participativo" (Icapuí)... en la Delegación Cuauhtemoc (México) las agendas ciudadanas, es decir el espacio donde se discute el presupuesto, "orientan las directrices del Plan de Gobierno". Para Campinas, "el presupuesto participativo colabora en la movilización y la divulgación de este nuevo momento de participación popular en la planificación a largo plazo de la ciudad".

La relación interactiva y dialéctica entre los dos momentos de la planificación es ilustrada por comentarios de Caxias do Sul y de Belo Horizonte.

En Caxias, el Plano Físico Urbano determinó una vez aprobada la elaboración del Plan Integrado de Desarrollo (PID), donde se buscó agregar a la organización física, las políticas específicas de educación, salud, habitación, saneamiento, diversión... El PID fue levantado por el proceso del PP, a partir de la necesidad de subsidiar con informaciones y diagnósticos, la discusión con la comunidad. (Estudio de Caso. Caxias do Sul)

En Belo Horizonte, "el presupuesto participativo incorporó la concepción de "drenaje no apenas como canalización pero también como contención a través de cuencas y barrajes, llevando al municipio a crear el Plan Director de Drenaje. Introdujo el concepto de complejo de calles en contrapunto a la obra individual de una calle. Permitted la elección de emprendimientos de mayor porte, con posibilidad de ejecución parcelada, a través de la aprobación de un proyecto global, y, a cada PP, un trecho de la obra puede ser ejecutado, de acuerdo con la capacidad presupuestaria". (Estudio de Caso. Belo Horizonte)

CAPITULO 5 - TEMAS DE DEBATE, APORTES Y CONCLUSIONES

Este capítulo presenta una serie de temas que merecen debates y que podrían ser temas de trabajo de proyectos de interés común de la Red Urbal 9. En un segundo momento, se presentan los aspectos que las ciudades consideran más innovadores en sus procesos. Son respuestas a varias de las cuestiones colocadas para debates. Para terminar, en un tercer momento a título de conclusión, se colocan tres comentarios más generales sobre presupuestos participativos.

1. Temas para debates

Varios de los temas de esta sección fueron surgiendo del análisis de las experiencias, de las lecturas y de reuniones previas. Están organizados en cinco dimensiones: a) participativa, b) financiera, c) territorial, d) normativa/jurídica-legal y e) política. Esta dimensión trata de las relaciones entre presupuesto participativo, gobernabilidad y democratización. Después de ser debatidos estos temas podrían, eventualmente, alimentar los proyectos de interés común de la Red 9, Finanzas Locales y Presupuesto Participativo

Los temas de debate propuestos en la primera versión del documento base en Noviembre 2003 quedan vigentes, y han sido enriquecidos por varios estudios, numerosos seminarios y las nuevas experiencias que están siendo implementadas. Sin embargo, los aportes no han agotado las temáticas anteriormente propuestas. Mas bien, las problemáticas se van complejizando, y nuevos cuestionamientos han surgido. Algunos estarán en esta nueva versión. Se refieren a: (I) las relaciones entre presupuesto participativo y capital social, (II) presupuesto participativo y equidad de género y (III) Consecuencias de los cambios de administración municipal sobre los procesos de presupuesto participativo.

Dimensión Participativa

Tema 1. ¿Cuáles son los objetivos subyacentes a los presupuestos participativos:?

¿Lógica de mejorar la gestión (el presupuesto participativo como instrumento)?, ¿Lógica social de inversión de prioridades y de construcción de nuevas relaciones entre Sociedad Civil y Gobierno? o ¿Lógica política de radicalización de la democracia hacia el poder ciudadano?

Probablemente, según los actores involucrados estas lógicas y estos objetivos cambian. El presupuesto participativo se revela como una arena de confrontación de estas lógicas. Se pregunta si el presupuesto participativo puede resolver estas lógicas antagónicas... y en caso de sí, ¿Cómo?

Tema 2. Control social de las decisiones

¿Quién controla y fiscaliza la ejecución del presupuesto y el proceso de implementación de las obras?

Existen divergencias fuertes entre las varias modalidades, desde el control a partir del ejecutivo, hasta el control desde los "vecinos" sin mandato particular, pasando por una gama amplia de comisiones y consejos. El control social ciudadano, una vez aprobado el presupuesto, aparece como un elemento central para conservar la calidad del proceso y garantizar su transparencia hasta la inauguración de las obras o de los servicios aprobados. La confrontación de ideas acerca del tema es todavía incipiente. Merece sin embargo un debate profundo sobre las formas y las instancias de control más adecuadas. Las respuestas dadas por las ciudades son un primer elemento extremadamente positivo e insuficientemente conocido.

Tema 3. ¿Participación directa o Representación ciudadana?

Dos formas de participación han sido identificadas en los presupuestos participativos; la primera es directa, generalmente a través de plenarias temáticas o barriales, la segunda, es indirecta y se da a través de organizaciones sociales, organizaciones de base, gremiales. El ciudadano y la ciudadanía son representados vía sus líderes. Este segundo

modelo, apunta a una "Democracia Representativa Comunitaria" distante al nivel conceptual de la Democracia Participativa Directa.

Tema 4. Rol de los profesionales (ongs, universidades, organizaciones internacionales, "socios externos", etc...)

Las organizaciones de profesionales, en particular las ONGs, actúan en forma muy variable de una experiencia a otra: por ejemplo, asesoría, capacitación, investigación o promoción voluntaria. En la mayoría de los casos estos organismos están totalmente alejados del poder de decisión, mientras que en otras tienen un papel de asesoría "orgánica" a nivel municipal o hacen parte de las instancias de decisión presupuestaria (Buenos Aires por ejemplo). El papel de las ONGs y los organismos profesionales queda un tema poco debatido a la fecha y que merecería ser trabajado.

Tema 5. Presupuesto Participativo y equidad de género.

A pesar de los pasos que se dieron en los últimos dos años, el debate sobre presupuestos municipales, presupuesto participativo y equidad de género es todavía limitado y restringido en términos de ámbitos en los cuales se da la discusión. Parece necesario, a la luz de las primeras experiencias que han conseguido invertir las prioridades presupuestarias a favor de las mujeres, profundizar el debate.

Tema 6. Participación de los y de las excluidos(as)

Una atención creciente pero insuficiente esta siendo dada a la masificación de la participación de los/las excluidos/das y a una mayor representación de grupos sociales tradicionalmente excluidos: migrantes, trabajadores sin papeles; afroamericanos; indígenas; portadores de HIV/AIDS; Gays & lesbianas, bisexuales y transgéneros; tercera edad; portadores de deficiencias; habitantes de calles.

Los presupuestos participativos se desarrollan generalmente en plenarios temáticas y en plenarios distritales. Algunas ciudades sin embargo, tienen una "perspectiva actoral", en la cual los "segmentos excluidos y vulnerables" son considerados en forma diferenciada, con una verdadera voluntad de empoderar a los segmentos más marginados de la ciudad. La mayoría de los presupuestos participativos son construidos sobre la base de la universalización de los derechos (y del derecho a participar). En los hechos, ¿no será que este principio excluye a los más fragilizados de la Sociedad? ¿Cómo abordar el desafío?

Tema 7. Mecanismos municipales de evaluación y monitoreo

Los municipios disponen de instrumentos y de métodos muy limitados para registrar los avances, los problemas, los aciertos y los impactos del presupuesto participativo tanto en la ciudad, como dentro del gobierno local. Un debate a cerca del tema podría ayudar a socializar soluciones potenciales.

Tema 8. Capacitación y refuerzo de capacidades de los gobiernos locales

Uno de los desafíos de los municipios es de poder capacitar a su personal para que pueda enfrentar las exigencias y los desafíos planteados por la implementación de los presupuestos participativos. Esta capacitación tiene que darse a los varios niveles de la administración municipal, y en la mayoría de las Secretarías. Puede hacerse extensiva a los concejales así como a sus equipos de asesores, cuyo papel es decisivo. Se trata de un tema de debate poco trabajado a la fecha a pesar de que nadie niegue su interés.

Dimensión financiera

Tema 9. Gestión de la escasez o control de recursos públicos

La distancia financiera y política es abismal entre las experiencias que debaten menos del 1% de su presupuesto y aquellas que caminan hacia el 100% del presupuesto municipal. ¿Puede hablarse en ambos casos de presupuestos participativos?

Un argumento colocado por varios movimientos sociales es que discutir "valores simbólicos" es sencillamente hacer una "gestión de la escasez", o "pelearse por las migajas del festín",... sin mucho sentido desde su perspectiva. ¿Cómo y a partir de cuando hablar

de presupuesto participativo? ¿Cuándo la p de presupuesto es minúscula? Será que una P mayúscula de Participación es suficiente?

Tema 10. Finanzas municipales, políticas fiscales y presupuestos municipales

Una de las conclusiones del presente documento es que profundizar la comprensión del tema presupuestario municipal y de sus vínculos con la parte participativa, es una tarea urgente y totalmente necesaria. Uno de los principales déficits de conocimiento se refiere a la parte tributaria municipal, base de una mayor autonomía de los municipios.

Dimensión Territorial

Tema 11. ¿Hasta donde descentralizar?

Una característica de los presupuestos participativos es de anticipar o de profundizar los procesos de descentralización que acontecen en las ciudades. Una pregunta abierta sigue siendo: ¿Hasta donde descentralizar? ¿Cuántas regiones o subregiones para los presupuestos participativos? ¿Hay un tamaño ideal? ¿Cómo vincularse a las Unidades Territoriales de Planificación cuando existen? Las respuestas de las ciudades son variadas y en constante evolución. El tema merecería un debate más profundo, abierto hacia los responsables de las políticas financieras y fiscales de los municipios.

Tema 12. ¿Presupuesto Participativo para el barrio o para la ciudad?

Las demandas priorizadas por los presupuestos participativos en la mayoría de los casos se refieren a mejoras de las condiciones de vida a nivel del barrio o a nivel comunitario. Sin embargo hay necesidades de inversiones más allá de barrio, a nivel del distrito, del municipio en su conjunto y también al nivel supramunicipal. Como enfrentar el antagonismo barrio-ciudad a nivel del presupuesto participativo? Algunas ciudades tienen respuestas, a veces parciales, a veces innovadoras, generando por ejemplo nuevas centralidades urbanas en distritos tradicionalmente olvidados y periféricos. Este tema merecería también ser discutido más a fondo, a partir de una visión de ciudad y a partir de las experiencias concretas.

Dimensión normativa y jurídica legal

Tema 13. ¿Proceso experimental o proceso normativo?

Varias ciudades defienden que el "movimiento social" debe ser el motor del presupuesto participativo, que los presupuestos participativos deben andar al ritmo y en la dirección de los ciudadanos y de sus relaciones con los gobiernos locales. No se preocupan de institucionalizar muy pronto los procesos. Opuesta a esta visión "desde abajo hacia arriba", se encuentran presupuestos participativos que fueron decretados "desde arriba", desde el poder político. ¿Cuáles son los riesgos y los límites de cada uno de estos caminos? ¿Tienen probabilidades de encontrarse?

Tema 14. ¿Hasta donde formalizar o institucionalizar?

Muchos de los presupuestos participativos, en particular brasileños se "auto-regulan" y se autorreglamentan, ajustando anualmente las reglas del juego contenidas en los Reglamentos Internos, principalmente vía decisiones de los Consejos de Presupuestos Participativos. Al opuesto de esta posición están aquellas ciudades que formalizan y legalizan las reglas del juego con ordenanzas y/o decretos. Apuntan a una clara institucionalización que, si bien pierde en flexibilidad y dinámica ciudadana, gana en legalidad formal. Un debate entre estas posiciones, relativamente distantes sería extremadamente fructífero.

Tema 15. Vinculaciones entre planes de Desarrollo o de Ordenamiento Territorial y presupuestos participativos

Las demandas priorizadas a través de los procesos de presupuesto participativo suelen ser para la mejoría del barrio o del distrito. Muy raras veces las demandas se refieren a la

ciudad en su conjunto. Por lo tanto, la vinculación de los presupuestos participativos con la planificación física y con las exigencias de la ciudad en su conjunto es otro desafío mayor y otro punto de debate necesario. Surgen varias preguntas a este nivel:

¿Cómo, concretamente, hacer el puente entre los presupuestos participativos y la planificación?

¿Cómo conciliar exigencias de corto plazo de la población con exigencias de largo plazo de la ciudad como bien social?

¿Cuál es la(s) instancia(s) y el mecanismo que regula las tensiones barrio - ciudad y corto plazo - largo plazo?

¿Será que la discusión del 100% del presupuesto de inversión no va a cohibir las capacidades de inversión para infraestructuras primarias a veces necesarias (por ejemplo vías express, aeropuerto, estación de tratamiento)?

Dimensión Política. Gobernabilidad y Democracia

Tema 16. Presupuesto participativo y Capital Social

La problemática del Capital Social, de su naturaleza, de su desaparición o de su aumento es una cuestión central en los debates acerca de la gobernanza democrática. Sería de mucho interés poder debatir, por ejemplo dentro de uno de los sub-proyectos A acerca de las incidencias positivas y negativas que los presupuestos participativos tienen con el Capital Social, y explorar bajo cuales condiciones los procesos de presupuestos participativos lo valorizan y permiten su expansión.

Tema 17. Consecuencias de los cambios de administración municipal sobre los procesos de presupuesto participativo.

En siete de las doce ciudades brasileñas documentadas, los equipos municipales que impulsaron los presupuestos participativos han perdido las elecciones. Esta situación plantea una serie de preguntas que deben ser hechas : ¿Cuál ha sido el papel de los presupuestos participativos en estas derrotas electorales? ¿ Han tenido una incidencia?

En las ciudades donde las nuevas administraciones continúan oficialmente con los procesos de presupuestos participativos, ¿cuales han sido los cambios? Se puede decir que en la situación actual estamos pasando de una cultura de gestión de Partido a una gestión administrativa de los presupuestos participativos? ¿Eso es posible? Más que nunca observaciones finas, caso a caso, a partir de variables comunes de diferenciación (ver Capítulo 1) son necesarias para alimentar el debate.

Tema 18. Información, Comunicación y Presupuestos Participativos

La calidad de la relación entre el Gobierno local y la Sociedad Civil depende antes que nada de la calidad de su comunicación. Varias ciudades han innovado a este nivel, lo cual demuestra un interés real por el tema. Sin embargo, y paradójicamente, poca "comunicación" se está dando entre las ciudades sobre sus prácticas. Profundizar el debate permitiría sin lugar a duda una capitalización importante de soluciones.

Tema 19. Relación con el legislativo y los concejales. El rol político de los presupuestos participativos

Un debate sobre la función política de los presupuesto participativo en ciudades con tradición presidencialista (en las cuales la relación Alcalde - población podía ser directa y clientelista) y con una democracia representativa truncada (es decir con bajo nivel de representación del legislativo) podría ser extremadamente fructífero. Dos preguntas, pueden ser hechas:

¿El presupuesto participativo ocupa un vacío de democracia representativa y es un sustituto de democracia representativa? y/o es un elemento central de una democracia participativa?

¿ El presupuesto participativo tiende a reforzar el rol del Alcalde (y del Ejecutivo) frente a los concejales y al legislativo? Como solucionar tal tensión.

Tema 20. Cómo evitar la cooptación (recuperación política), la burocratización del proceso y la estandarización o la modelización del proceso?

Se trata de riesgos mayores frente a los procesos que vienen dándose actualmente. Estos temas no han sido a la fecha objeto de debates públicos profundos.

Tema 21. Presupuesto Participativo y Modelos de Democracia Participativa

Una reflexión política y teórica acerca del tema de la contribución que el presupuesto participativo está haciendo en la construcción de una Democracia Participativa a nivel municipal podría movilizar no solo académicos, sino responsables políticos directamente comprometidos con el tema. Las relaciones entre Legislativo y Ejecutivo en el contexto del presupuesto participativo constituyen uno de los puntos a trabajar. Otro tema se relaciona al concepto de Democracia de proximidad: ¿No será que los presupuestos participativos se limitan a construir una Democracia Participativa de "proximidad", es decir limitada al barrio?

2. Los aportes de las ciudades al debate: la visión de los actores sobre sus innovaciones

En esta sección se seleccionaron parte de las respuestas de las ciudades a la pregunta: *¿Describa los principales aspectos innovadores de su experiencia de PP (lo que la hace única)?*

Las respuestas constituyen valiosísimos aportes a varios de los temas en debate, en particular a los que se refieren a las dimensiones participativas, normativa y jurídico legal, y sobretodo políticas. Las ciudades mencionaron mucho menos innovaciones en las dimensiones financieras y territoriales.

• Innovaciones vistas por las ciudades brasileñas

Alvorada

El PP tiene un gran valor pedagógico, educa el ejercicio de la ciudadanía, posibilita la participación activa de los ciudadanos; rompe con el individualismo, reforzando el interés comunitario, dando pasos en la organización de la sociedad.

Belém

El Congreso de la Ciudad es innovador porque incorpora en un único proceso la discusión de las políticas públicas con el debate presupuestario, dándole a la participación popular un poder pleno de deliberación sobre todas las dimensiones de la vida de la ciudad, que refleja en la calidad de las demandas populares, antes dirigidas a la resolución de problemas inmediatos de las comunidades, hoy articuladas a un proyecto de desarrollo local.

Otro aspecto importante es la incorporación del debate de las políticas sectoriales de derechos humanos al proceso de participación popular, que han colaborado mucho para la superación de prejuicios y discriminaciones.

Belo Horizonte

Lo innovador es la: Promoción de la inversión de prioridades con distribución de recursos a través del IQVU (Índice de calidad de Vida Urbana)

La existencia de instancia de control y fiscalización directamente relacionada al acompañamiento de la ejecución de las obras aprobadas, COMFORÇA.

La inducción al planeamiento, llevando en consideración criterios técnicos y de planeamiento en la definición de las prioridades, generando un plan de obras que, a su vez orienta el planeamiento de la ciudad

La realización del Presupuesto Participativo para Habitación

Campinas

En Campinas, el Consejo del Presupuesto Participativo (CPP) delibera sobre 100% de las inversiones públicas municipales. Además, el CPP está compuesto apenas por los representantes electos por la sociedad civil.

En el tema Desarrollo Económico, participan la industria, el comercio, los productores rurales, los microempresarios, el sector informal (ambulantes), las cooperativas (economía solidaria) y los sindicatos, definiendo prioridades para la generación de trabajo y renta en el municipio de Campinas.

El primer año, se eligieron apenas 2 Consejeros de esta temática (1 titular y 1 suplente), generando gran polémica en lo que se refiere al grado de representatividad de este, salido del segmento de la Economía Informal. En el segundo año, el CPP redefinió la temática, posibilitando que la llamada Economía Formal (industria, comercio, microempresarios y productores rurales) eligiese 2 Consejeros, mientras que el grupo de la Economía Informal, Cooperativas y Sindicatos eligiese otros 2 Consejeros, separadamente.

Caxias do Sul

Inicialmente los líderes comunitarios creían que el PP debilitaría los movimientos comunitarios, pero el tiempo probó lo contrario. Los Delegados(as) se agregaron a las Asociaciones de Barrio y ampliaron a formación de líderes comunitarios, tornando el PP un espacio de organización popular y de formación de líderes.

La abertura a la posibilidad de que la población participe de las tomas de decisiones, exigió del gobierno una nueva organización interna, que posibilitase a través de un proceso más planeado y cualificado, subsidiar a la población de informaciones técnicas y políticas para defender sus posiciones junto a la población. De esta necesidad nació el Grupo de Trabajo(GT) del PP, que congregó a las diferentes unidades administrativas del gobierno. Además de las funciones directamente relacionadas al proceso del PP, en muchos momentos el GT acabó asumiendo tareas de planeamiento general del gobierno.

La tarea de este GT no era la de imponer sus ideas o de conducir al grupo a la posición que estima correcta, pero sí, ayudar a la población a establecer distancia de su realidad vivida y colocarse, delante de ella, como delante de un objeto de estudio y acción.

El PP en Caxias do Sul está vinculado directamente al Gabinete del Alcalde, bajo la responsabilidad de la Coordinación de las Relaciones con la Comunidad (CRC), que es el órgano responsable por el proceso del PP en términos de políticas y de organización comunitaria, en conjunto con la Secretaría de Planeamiento Municipal (SEPLAM). En el Municipio, la experiencia del PP está siendo construida en una visión de Planeamiento Participativo, adoptándose la división territorial de la ciudad en nueve unidades urbanas y una rural de planeamiento, según la organización del Plan Físico Urbano, pues esta estructura descentraliza y orienta las acciones administrativas.

Icapuí

En 1998 la Alcaldía Municipal de Icapuí firmó un convenio con el Programa de Gestión Urbana –PGU en el sentido de reforzar y realimentar la gestión democrática de la ciudad a través de la participación de los niños. El Programa "DIA FELIZ" – jugando serio a la ciudadanía dio inicio a la participación Infanto-juvenil, a través de actividades, culturales y

de diversión, buscando la gestión democrática de la ciudad. El objetivo del DIA FELIZ es incentivar a la participación comunitaria Infanto-juvenil, a través de actividades culturales, educativas y de diversión, primeramente se inició con apenas 08 escuelas.

Con el DIA FELIZ se buscó identificar la percepción Infanto-juvenil con relación a su comunidad y municipio; sensibilizar a los niños y jóvenes para la vida comunitaria y para el desarrollo local; y levantar prioridades de este público para el Presupuesto Participativo". Cada escuela escoge 1 prioridad para la escuela, 1 prioridad para el municipio. En el 1º año participaron 08 escuelas, en seguida lo ampliaron y actualmente se hace en las 22 escuelas del municipio con niños de 04 a 15 años.

Juiz de Fora

La propuesta de elaboración de Planes de Desarrollo Sostenible de los Centros Regionales, en consonancia con la implantación de la Reforma Administrativa, fortalece el papel de las instituciones representativas de los intereses comunitarios y, de esta forma, permite a los ciudadanos visión completa de la apropiación de los gastos por parte de cada barrio y región.

Por otro lado el planeamiento pretende reforzar la tendencia, verificada en los últimos años, de ampliación de la parcela de inversiones definidos por medio del Presupuesto Participativo. desde que creado, el volumen de recursos aplicados bajo esta modalidad sufrió aumento de 660%.

Mundo Novo

La mayor innovación en nuestra experiencia de participación popular se refiere al hecho de discutir 100% (cien por ciento) de nuestro Presupuesto Municipal con el CPP.

El proceso de aprobación del Presupuesto Anual es bastante cansado y demorado, pues se discute desde los valores gastados con material de expediente por cada secretaria y/o departamento hasta las inversiones que fueron señalados por los consejeros en los segmentos. Pero el resultado es muy satisfactorio, ya que se nota el avance de los consejeros en el conocimiento y en el control sobre el Presupuesto Público Municipal.

Porto Alegre

Desde la implantación del PP en 1989 este ha sido el principal instrumento de diálogo de la administración municipal, la innovación está en el hecho de propiciar una relación permanente entre gestor y sociedad.

Santo André

Santo André tiene una experiencia singular en la implantación del Presupuesto Participativo, el gobierno tiene asiento en el Consejo Municipal del Presupuesto con derecho a voz y voto, hoy la sociedad civil es la mayoría en el Consejo.

Otra innovación se refiere a la articulación del Presupuesto Participativo y Ciudad Futuro, consideramos que los dos procesos incorporan la participación de la comunidad pero no consiguen hacer diferentes aspectos de un planeamiento integrado de la ciudad. El Ciudad Futuro trabaja alrededor de dos ejes temáticos estructurantes del desarrollo de medio y largo plazo de la Ciudad (Desarrollo Económico y Urbano, Calidad Ambiental, Inclusión Social, Educación, Identidad Cultural, Reforma del Estado, Salud y Combate a la Violencia Urbana) y el Presupuesto Participativo actúa en el planeamiento anual de los recursos a ser aplicados por el Poder Público. La innovación reside exactamente en el hecho de articular esas dos dimensiones de planeamiento, preservando, sin embargo, sus finalidades propias. De los dos procesos participan personas de diferentes segmentos sociales, económicos y culturales, la aproximación tiende a reforzar esa tendencia, posibilitando que los diversos segmentos sociales hagan el importante aprendizaje de discutir tanto los desafíos estratégicos para el desarrollo de la ciudad como las necesidades y problemas más inmediatos.

São Paulo

Los principales aspectos innovadores del Presupuesto Participativo de São Paulo son la participación de los segmentos vulnerables, los cursos de formación y capacitación para delegados(as), consejeros(as) y gestores públicos y el PP para Niñez.

- *Las innovaciones vistas por las ciudades latino-americanas*

Buenos Aires, Argentina

En primer lugar, lo distintivo del proceso de implementación del Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires lo constituye el haber tenido lugar en medio de la más profunda crisis de representatividad y de legitimidad de las instituciones políticas y sociales de la historia.

En segundo lugar, destacaría el hecho de que no se priorizan montos ni se los preasigna, sino que se establecen acciones y proyectos que son incorporados a la planificación presupuestaria de las áreas de gobierno.

Un tercer rasgo distintivo es la aprobación y ejecución de proyectos de gestión asociada del gobierno y la sociedad civil en el marco del Presupuesto Participativo.

En cuarto lugar, la composición del Consejo del Presupuesto Participativo, el que incluye además de los consejeros barriales y funcionarios a representantes de organizaciones sociales que han sido protagonistas en la pelea por la instalación de esta herramienta en la Ciudad durante los últimos diez años.

Por último, destacaría la originalidad de la misma concepción del Ciclo de Asambleas Barriales donde conviven el debate territorial y temático por parte de los mismos actores, partiendo de un diagnóstico participativo al que aportan, además del gobierno, entidades vecinales, no gubernamentales, redes y toda otra forma de organización con residencia en el CGP, o que ejerza actividades comprobadas en el mismo.

Cuenca, Ecuador

Los elementos que hacen única, la experiencia de la Municipalidad de Cuenca al haber iniciado el proceso de presupuesto participativo en sus 21 parroquias rurales, son entre otros, los siguientes:

Apoyo de la Municipalidad a la Consolidación de la Juntas Parroquiales como gobiernos locales de cercanía a las necesidades y soluciones de los problemas de la comunidad rural, pues se posibilitó afianzar su posición dentro de sus comunidades y que éstas adquieran experiencia administrativa en la gestión de proyectos y en el manejo de recursos públicos. Uno de los elementos más positivos de la experiencia, es el fortalecimiento de la participación social de las comunidades rurales, a través de las Asambleas Parroquiales en las que la comunidad identifica y prioriza los proyectos, así como, se compromete a co-financiar la ejecución de los mismos a través de mano de obra, mingas, dotación de materiales, etc.; A través de este proceso, las comunidades se apropian de los proyectos y se comprometen a su administración y mantenimiento.

Algunas comunidades, han identificado durante el proceso la posibilidad de que, a futuro puedan formar empresas comunitarias para la administración eficiente de servicios, especialmente de agua potable y alcantarillado. Tres proyectos de este tipo de empresas se encuentran en proceso de conformación.

En tres años del proceso, las comunidades rurales han dado un salto cualitativo en la identificación de prioridades, pues actualmente, ya no están preocupadas únicamente de los servicios y de equipamiento comunitario, pues actualmente, están identificando la

necesidad de priorizar proyectos productivos para el mejoramiento de los ingresos de la comunidad y de las familias.

Delegación Cuauhtémoc, México, Distrito Federal

A reserva de algún otro proceso realizado en los mismos tiempos de la gestión local –como procesos inéditos en México –, el aporte sustancial singular de la propuesta realizada en la Delegación Cuauhtémoc ha sido la articulación y construcción metodológica que permite complementar el proceso de Presupuesto Participativo con el de la Planeación Participativa del Desarrollo Local, mediante la generación de las "Agendas Ciudadanas.

A su vez, las diversas comisiones de planeación que se generaron durante el proceso cumplen una función de Contraloría Vecinal, lo que significa un gran avance en los procesos de democratización y ejercicio de gobierno con transparencia y honestidad.

El Alto, Bolivia

Implementación de las comunidades de investigación que son un medio para promover el sentido de comunidad que es, a su vez, requisito previo para la participación activa en una sociedad democrática. Este tipo de comunidad cultiva las habilidades de diálogo, de cuestionamiento, de investigación reflexiva y del buen juicio. En una comunidad de investigación se descubren y promueven diferentes tipos de comportamientos: cognitivos, sociales y socio-psicológicos. La comunidad de investigación promueve una praxis política comunitaria en el que se promueve el sentido de diálogo, de investigación comunitaria y una familiaridad con las habilidades necesarias para esta práctica.

Generación de una dinámica ampliamente participativa e inclusive, basada en la combinación de la participación directa con la representativa y en la integración e inclusión de otros sectores de la población.

Incentivar espacios de diálogo que permiten: una construcción "real" (no nominal) y participativa del PDM y POA, la incorporación de otras visiones de desarrollo, la calificación de la demanda y pasar de la demanda a la propuesta.

Los y las jóvenes han conseguido la firma de un convenio por el que el futuro gobierno municipal se compromete a asignar un porcentaje del presupuesto municipal para su definición por parte de los y las jóvenes. También existe ahora el compromiso de co-auspiciar anualmente la Feria de proyectos de jóvenes.

Construcción de visiones de desarrollo local, basados en la pluriversidad y el intercambio entre comunidades y distritos así como en la integración de los diversos puntos de vista. Esta construcción permite el paso de una visión zonal y barrial, a una visión distrital y municipal.

Ilo, Perú

La población sabe cuanto es el Presupuesto y cuanto le corresponde.

La ciudad cuenta con todos sus planes implementados.

La evaluación anual del proceso permite corregir y mejorar el proceso.

En este proceso la población asume derechos pero también responsabilidades, "el desarrollo de una ciudad se construye con la participación de todos". El poblador ileño con esta experiencia siente que el presupuesto Municipal llega a su Barrio, y lo ve en una obra.

La comunidad participa con su aporte (contrapartida) en dinero, en materiales y/o en mano de obra, con el fin de lograr la meta del Proyecto. En muchos casos el aporte llega a ser igual o mayor al presupuesto asignado por la Municipalidad.

La institucionalización del Presupuesto Participativo en Ilo con Ordenanzas municipales y Reglamentos ha permitido que se consolide un nuevo espacio de concertación que fortalece la democracia y favorece a la gobernabilidad.

Montevideo, Uruguay

Los Compromisos de Gestión (Resultante del presupuesto participativo) aprobados en cada zona, si bien cuentan con un marco normativo específico, se apoyan fuertemente en un compromiso ético asumido entre la IMM y los Consejos Vecinales que asegura su cumplimiento.

El nivel de legitimidad de los Consejos Vecinales (producto de su elección mediante votación pública) promueve la construcción de ciudadanía, el empoderamiento de los actores de la sociedad civil y la construcción de ciudad (a través de la priorización y ejecución de obras definidas por la gente).

Pasto, Colombia

En el caso de Pasto, las principales innovaciones fueron las siguientes:

Construcción colectiva del Plan de desarrollo Municipal y ampliación de la participación ciudadana, por ejemplo hacia los niños y los jóvenes, en los procesos de planificación y presupuestación municipal. Resultó en la "participación de la comunidad en la toma de decisiones referentes a la planeación del municipio".

Formación de nuevos liderazgos comunitarios urbanos y rurales. Cambios relevantes en la gestión pública y en la administración del presupuesto. Se implementaron metodologías y matriz de calificación que permiten priorizaciones acordes a las necesidades.

Puerto Asís, Colombia

Su ubicación geográfica, la infraestructura fluvial, aérea y terrestre, y la poca o nula presencia del Estado, fueron los principales factores que permitieron que los grupos armados al margen de la ley hicieran presencia en este municipio que ofrecía las condiciones necesarias para la siembra y producción de cultivos ilícitos. Fue así como las FARC y las Autodefensas llegaron a la región a principios de la década de los 80's y 90's respectivamente, aumentando el conflicto y la tasa de homicidio anual de 133 por cada 100 mil habitantes para el año 2000 , doblando la media nacional que corresponde a 63 por cada 100 mil habitantes. Es el municipio del departamento del Putumayo, que presenta la tasa más alta de mortalidad con un 65,4 por cada mil habitantes.

Con el ejercicio de Presupuesto Participativo el gobierno local ha incrementado su gobernabilidad, en la medida en que ha abierto espacios democráticos en un municipio con una delicada situación de orden público, ya que los grupos armados al margen de la ley no han permitido que el alcalde desarrolle el mandato para el cual fue elegido, y mucho menos para adelantar procesos democráticos, pero aun así, la comunidad ha tenido la posibilidad de influir en la toma de decisiones de inversión local a través de la priorización de proyectos, legitimando no solo el presupuesto municipal, sino también al gobierno en turno.

Rosario, Argentina

La inclusión en la ordenanza que dispone y regula el funcionamiento de los Consejos participativos, de un artículo referente al cupo de género que se debe respetar al momento de la integración de tales Consejos. Esa proporcionalidad de representación es de al menos un tercio (1/3) del total.

La articulación entre el Plan Estratégico de la ciudad y el presupuesto participativo.

Villa El Salvador, Perú

Relaciones propositivas entre los diversos actores. Este proceso ha obligado a los diversos actores a exigirse recrear un discurso en el que se incluya un futuro posible de alcanzar y el cómo hacerlo realidad. En concreto ello permitió: Mayor acercamiento entre gobierno local y los ciudadanos; Aplicación de criterios y reglas de juego.

Intervención de la ciudadanía en las decisiones que los afectan y control al gobierno local. Esta intervención se ha dado de manera real y efectiva al momento de priorizar el tipo de obras que los territorios consideran conveniente hacer. Además, ha implicado la generación de mecanismos de vigilancia ciudadana para la fiscalización de las obras.

Niveles de participación. Pese a todos los problemas que se han suscitado en el proceso, los niveles de participación de la comunidad son relativamente buenos. Cerca del 12.5% de la población mayor de 15 años de Villa El Salvador ha tenido alguna participación en la priorización de las obras en su territorio. Un 6.25% de esta población ha tenido una intervención más dinámica en los distintos espacios de toma de decisiones.

Atrae a una gran cantidad de personas con preocupaciones inmediatistas, que al participar y tener algún contacto con el proceso aprenden un poco más de su barrio y del funcionamiento de su gobierno local. La mayoría sale con un conocimiento mayor sobre la vida pública del que tenían antes de participar. El valor de estas pequeñas prácticas ciudadanas está en su aporte a la democracia y a la gobernabilidad del país.

- *Las innovaciones vistas por las ciudades europeas*

Córdoba, España

Se trata en primer lugar, de un proceso flexible a continuas modificaciones, dado su carácter eminentemente ciudadano y público que tiene que ayudar a conformar el propio proceso.

Se trata de un proceso autorreglamentado: La implicación ciudadana para la elaboración del autorreglamento, en el que se regula la participación y gran parte del proceso metodológico, ha favorecido la buena marcha de cada una de las fases.

El Trabajo conjunto de ciudadanía, asociaciones y técnicos municipales, ha sido favorecido a través de una Mesa de trabajo por cada uno de los distritos de la ciudad, y una Mesa de Apoyo y Seguimiento a nivel ciudad

Saint-Denis, Francia

Como otras ciudades francesas, en los años 90, Saint Denis ha desarrollado un proceso participativo en barrios que en general tiene las mismas características que en las otras 50 ciudades francesas más avanzadas en esa dirección. En cierta medida ello ha permitido llevar la democracia participativa (limitada) de la escala del barrio a la escala de la ciudad, lo cual en Francia es excepcional, (solo 4 o 5 ciudades han iniciado procesos de presupuesto participativo, aunque otras también pretender iniciarlo).

Ese proceso está lejos de finalizar, pero comparativamente y es notable más allá de los límites actuales de la experiencia, Saint Denis ha contribuido de manera importante a la divulgación en Francia de la idea de la democracia participativa y, más específicamente del presupuesto participativo.

El aspecto más innovador de Saint Denis se sitúa sin duda en la tentativa, aún balbuceante pero que puede constituir el inicio de un modelo, de hacer que el presupuesto participativo y el Concejo Municipal se encuentren mediante sesiones comunes. Siendo que el legislativo se halla marginalizado en la mayor parte de las experiencias de presupuesto

participativo desarrolladas internacionalmente, la tentativa de articular estructuralmente el presupuesto participativo merece ser destacada.

Palmela, Portugal

Considerando el carácter reciente y experimental del Presupuesto Participativo en Palmela, sin evaluaciones y conclusiones definitivas, uno puede admitir los aspectos innovadores siguientes:

Método "lento" y progresivo de construcción del proyecto, intentando dar tiempo a los aprendizajes por parte de la administración pública y de las personas que van definiendo el proceso.

Relación directa entre los electos municipales y los participantes del Presupuesto Participativo (el trabajo es esencialmente realizado en reuniones/plenarias con la población, inclusive para las fases de evaluación y de rendición de cuentas, sin interferencia de estructuras intermediarias).

El cuidado dado a la participación de asociaciones de moradores y de otras instituciones locales.

Pieve Emanuele, Italia

El presupuesto participativo merece atención por dos motivos principales:

Los múltiples niveles y la coherencia con la cual el tema de la participación de la ciudadanía ha enfrentado sus diversos planes (a través del laboratorio de la planificación en la escuela, la Agenda 21 local, la creación del Plan Social de la zona "Free software Open source etc.)

La voluntad política que lo soporta en un momento extremadamente difícil para los entes locales Italianos, enfrentados a la imposición de la ley financiera nacional, que ha reducido muchísimo el margen de maniobra de las comunas en materia económico-financiera.

Rheinstetten, Alemania

Rheinstetten es uno de los principales ejemplos del desarrollo del presupuesto participativo y la democracia participativa en Alemania. Lo que es específico en este país es que el proceso ocurre, primeramente dentro de un movimiento de modernización de la acción pública. En Europa, como en América Latina, el presupuesto participativo puede tener diversos (aunque no excluyentes) tipos de objetivos. El primero es administrativo: El presupuesto participativo es concebido como una forma de mejorar la eficiencia de la administración pública. El segundo es social: se supone que presupuesto participativo debe tener un resultado social como ser soporte para "invertir las prioridades" (Brasil) o generar lazos sociales y la paz social (lien social en Francia). El tercero es más estrictamente político (la idea de "democratizar la democracia").

3. Comentarios finales

Más allá del efecto de moda por el cual pasan hoy en día los "presupuestos participativos", uno puede legítimamente pensar que el número de ciudades que los van a adoptar y adaptar va a continuar creciendo en forma exponencial. Al cabo de los próximos diez años, y a lo mejor antes, y al ritmo de las próximas elecciones municipales, el eslabón de 1 000 ciudades con presupuesto participativo será muy probablemente alcanzado. En términos de política de desarrollo, en términos de gobernabilidad o en términos de control ciudadano sobre recursos esencialmente endógenos, se trata de un salto real de calidad.

A la lectura de los procesos actuales y de sus impactos y en la perspectiva de su expansión, tres reflexiones serán colocadas: una de corte social, otra económica y otra política.

Condiciones de irreversibilidad de los procesos

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

Parecería que, la irreversibilidad de los presupuestos participativos vayan a la par con el *empoderamiento de la población* y su *comprensión* del interés del proceso y de los beneficios que aporta. Llegar a este empoderamiento supone una clara priorización de la concientización y educación ciudadana y popular. Tal trabajo, a la luz de las enseñanzas de Paulo Freire, merecería un cambio de escala de la perspectiva educadora de los presupuestos participativos.

Los productores del sector informal y los prosumidores de la socio economía solidaria

La agudización de los efectos negativos de la globalización neoliberal tales como el aumento del hambre en las ciudades, una inequidad jamás alcanzadas en la historia, la profundización de la indigencia o la destrucción de tejidos productivos locales significó en los quince últimos años respuestas masivas e innovadoras de los sectores de economía solidaria y del sector informal: micro créditos, monedas sociales, compras colectivas, conceptos de *prosumidores*, clubes de intercambio son algunas de las formas que toman estas expresiones de resistencia económica y a veces de expansión económica. Como consecuencia, estas nuevas (y menos nuevas!) formas de producción económica - por venir en la mayoría de los casos del cauce de los movimientos y de las transformaciones sociales - se vinculan cada vez más a los procesos de presupuestos participativos. Más allá de saber si sus demandas serán atendidas (lo que de toda evidencia es positivo), es necesario saber cual será el control de los productores de los sectores populares sobre la esfera política local. Esta relación, y el sentido del control, abre una oportunidad para que los productores de la ciudad puedan directamente controlar los beneficios de la ciudad. Replantean la relación entre las esferas políticas y económicas, en términos operativos y teóricos.

Una visión moderna de la política y de la gobernabilidad

Frente a la crisis de los partidos políticos tanto en Europa como en América Latina, a su incapacidad en enfrentar los retos urbanos actuales, y menos aún de responder a estos retos, las ciudades que implantaron presupuestos participativos están, aparentemente, encontrando un camino interesante para renovar su cultura partidaria y al mismo tiempo responder a las exigencias actuales de su ciudadanía. Tal concepción supone de aprender a *compartir el poder político*, momento difícil, porque al mismo tiempo, la descentralización exige una construcción y una apropiación del poder político al nivel local.

A nivel político, los presupuestos participativos aparecen como un espacio de tensión positiva entre por una parte una visión de gobernanza moderna construida a partir de un poder político compartido y por otra parte las exigencias del Movimiento Social y Ciudadano que suele plantear los presupuestos participativos como una demanda. Muchas veces frente a estas demandas, "auto - consideradas" legítimas, los partidos plantean los presupuestos participativos como una concesión o el pago de una deuda social acumulada.

A lo mejor, los presupuesto participativos están ocupando el frágil espacio que existe entre una libertad que se conquista por los movimientos y un derecho que se otorga desde la esfera pública.

CAPITULO 6 - ANEXOS

1. Guía para el análisis de casos de presupuesto participativo.
2. Autores de los estudios de casos
3. Sitios Web de presupuesto participativo
4. Bibliografía
 - 4.1. Bibliografía Básica Comentada
 - 4.2. Bibliografía General
 - 4.3. Bibliografía por ciudades

**ANEXO 1
GUIA PARA EL ANALISIS DE CASOS DE PRESUPUESTO
PARTICIPATIVO**

Anexo 1 - Guía para el análisis de casos de presupuesto participativo

I. Datos básicos del municipio

- | | |
|---|--------------------------------|
| 1. Nombre del Municipio: | Estado - Provincia: |
| 2 Nombre del Alcalde y contacto (fax, mail) | |
| 3 Dirección de la persona de contacto para PP, Teléfono, Fax, E-mail del Municipio: | |
| 4. Población Total (año, fuente): | Hombres:
Mujeres: |
| 5. Población Urbana del Municipio: | Población Rural del Municipio: |
| 6. Población Indígena (en porcentaje): | Naciones Indígenas: |
| 7. Principales actividades productivas: | |
| 8. Número de Concejales: | |
| 9. Número de empleados municipales: | |
| 10. Describir las principales competencias municipales (salud, educación, infraestructura urbana etc.): | |
| 11. Regime/sistema de gobierno (elección indirecta por la cámara/elección directa del alcalde por la población) | |
| 12. Comienzo y fin de la gestión actual de gobierno | |

II. Finanzas locales y presupuesto municipal

- | | |
|--|---|
| 13. Presupuesto Municipal Total en moneda local | 2001 (estimado, alcanzado, ejecutado)
2002 (estimado, alcanzado, ejecutado)
2003 (estimado) |
| 14. Tasas y impuestos municipales (valor) | 2001 (estimado, alcanzado)
2002 (estimado, alcanzado)
2003 (estimado) |
| 15. Ingresos y transferencias del gobierno central (valor) | 2001 (estimado, alcanzado)
2002 (estimado, alcanzado)
2003 (estimado) |
| 16. Ingresos y transferencias de otros niveles gubernamentales - provincia, departamento, estado (valor) | 2001 (estimado, alcanzado)
2002 (estimado, alcanzado)
2003 (estimado) |
| 17. Ingresos por Endeudamiento y Crédito (valor) | 2001 (estimado, alcanzado)
2002 (estimado, alcanzado)
2003 (estimado) |
| 18. Endeudamiento de Municipio al 31 de diciembre (valor) | 2001 (alcanzado)
2002 (alcanzado)
2003 (estimado) |
| 19. % del presupuesto municipal total gasto | 2001 (estimado, alcanzado) |

con personal	2002 (estimado, alcanzado) 2003 (estimado)
20. % del presupuesto municipal total para inversión	2001 (estimado, alcanzado) 2002 (estimado, alcanzado) 2003 (estimado)
21. % del presupuesto total gasto con mantenimiento	2001 (estimado, alcanzado) 2002 (estimado, alcanzado) 2003 (estimado)
22. Gasto con servicio y amortización de la deuda pública municipal (valor)	2001 (estimado, alcanzado) 2002 (estimado, alcanzado) 2003 (estimado)

III. Presupuesto Participativo

- ¿Desde cuando existe el presupuesto participativo?
- ***Dimensión Financiera del Presupuesto Participativo.***
 - 23. ¿Qué cantidad de recursos se discutieron durante el presupuesto participativo? (en moneda local – 2001, 2002, 2003)
 - 24. ¿Cuál es el origen de los recursos disponibles para el presupuesto participativo? (recursos nacionales, proyectos específicos, recursos propios, donaciones, etc.)
 - 25. ¿Cuál ha sido el impacto del presupuesto participativo sobre la recaudación fiscal?
 - 26. ¿Qué porcentaje de las demandas de la ciudadanía presentadas durante el presupuesto participativo se concretó en obras o servicios?
 - 27. ¿Existen criterios previamente definidos para el reparto de los recursos (por regiones o por temas o por actores por ejemplo?)
- ***Dimensión Participativa.***
 - Participación popular y representación.***
 - 28. ¿Cuántos participan? (en números absolutos)
 - 29. ¿Existe un Consejo de Presupuesto Participativo o su equivalente?
 - 30. ¿Cuál es la instancia de decisión final para definir el presupuesto?
 - 31. ¿Cómo está compuesto el Consejo de Presupuesto Participativo o la instancia similar?
 - 32. ¿Cuál es el sistema de elección de las delegadas y delegados en el Consejo de Presupuesto Participativo? (Quiénes pueden ser elegidos, Número de delegados por participantes, etc.)
 - 33. ¿Cómo son abordadas las cuestiones de género, etnia y edad?
 - Participación popular y vigilancia social. Fiscalización de obras.***
 - 34. ¿Existen instancias ciudadanas para el control presupuestal y de las obras aprobadas durante el presupuesto participativo? ¿Quién ejerce este control?
 - 35. ¿Los números de la ejecución del presupuesto son presentados a los participantes populares? ¿Cómo?

Participación pública municipal. Nivel de involucramiento del gobierno municipal.

36. ¿Cómo se articula la acción administrativa con el presupuesto participativo (implicación de funcionarios, contactos con las estructuras de participación, prioridades de las tipo caravana)?
37. ¿Cuál es la relación con el organismo legislativo durante el proceso?
38. ¿Se analizan las demandas durante el proceso del presupuesto participativo? ¿Hay análisis técnica? ¿Cómo?
39. ¿Qué acciones concretas se realizan para la información y para la movilización de la población?
40. ¿Cómo se divulgan los resultados del proceso de presupuesto participativo después de aprobado?

▪ **Dimensión jurídico – legal e institucionalización del proceso.**

41. ¿Cómo se articula la acción administrativa con el presupuesto participativo (implicación de funcionarios, contactos con las estructuras de participación)?
42. ¿Existe un instrumento formal o informal para la implementación del presupuesto participativo, formal o informal (leyes, regimiento interno)?
43. ¿Cuál es la relación entre el presupuesto participativo y los diversos documentos o normativas sobre urbanismo, como por ejemplo: plan estratégico, plan de desarrollo urbano, plan de ordenamiento territorial?
44. ¿Cuáles son los otros instrumentos de participación en el municipio, como por ejemplo: mesas de concertación, consejos sectoriales, asambleas cantonales, asambleas comunales? ¿Cómo se relaciona el presupuesto participativo con estos instrumentos de participación popular?
45. ¿Cómo funciona la metodología del presupuesto participativo (consultivo, deliberativo)?

▪ **Dimensión territorial.**

46. ¿Existen sub - alcaldías, alcaldías menores, distritos, regiones, zonas, parroquias u otras formas de descentralización municipal? ¿Desde cuándo? ¿Cuántas existen?
47. ¿Cuántas regiones o distritos existen para el presupuesto participativo?
48. ¿Cuáles son los criterios, en caso que existan, para la asignación del presupuesto entre los distintos alcaldías, distritos, regiones, zonas, parroquias, etc.?
49. ¿Han existido cambios en las prioridades para la distribución de los recursos (por regiones, distritos, etc.) como consecuencia del presupuesto participativo?
50. ¿Cuáles son los valores recibidos por cada uno de los distritos, regiones, zonas, parroquias, etc. (2001, 2002, estimado para 2003)?

IV. Aspectos innovadores.

51. Describa los principales aspectos innovadores de su experiencia de PP (lo que la hace única) ver la carta de invitación, en la cual estos elementos están propuestos.

V. Otros elementos relevantes.

Autor:
Fecha:

Cargo:

ANEXO 2. AUTORES DE LOS 30 ESTUDIOS DE CASO SOBRE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.

Anexo 2 - Autores de los estudios de caso sobre presupuesto participativo

Alvorada, Brasil

Eva Geslaine Medina dos Santos. Secretaria Municipal de Gestão Participativa, Prefeitura Municipal de Alvorada

Fátima Feijó. Coordenadora Geral de Relações com a Comunidade, Prefeitura Municipal de Alvorada

Maurício Cardoso. Coordenador geral de Orçamento e Planejamento, Prefeitura Municipal de Alvorada

Belém, Brasil

Jurandir Santos de Novaes. Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão, Prefeitura Municipal de Belém

Belo Horizonte, Brasil

María Auxiliadora Gomes. Coordenadora de Participação Popular, SCOPLAM – Prefeitura Municipal de Belo Horizonte

Bobigny, Francia

Djamel Sandid. Ville de Bobigny

Jean-Blaise Picheral. Animateur du Réseau Démocratiser Radicalement la Démocratie DRD

Buenos Aires, Argentina

Lic. Gustavo Hurtado. Miembro de la Unidad Ejecutora Central del Presupuesto Participativo, Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Campinas, Brasil

Eduardo César Vaquero Marques. Economista/Assessor para planejamento da coordenadoria especial de participação popular e Orçamento participativo, Prefeitura Municipal de Campinas

Caxias do Sul, Brasil

Silvana Piroli. Coordenadora Geral, Coordenação de Relações Comunitárias - CRC. Prefeitura Municipal de Caxias do Sul

Cláudia D. Caloni. Assessora, Coordenação de Relações Comunitárias - CRC. Prefeitura Municipal de Caxias do Sul

Córdoba, España

Antonio Baena González. Jefe de Areas y Servicios Municipales, Municipio de Córdoba

Felipe Llamas. Técnico Proyecto URB-AL

Ma^a. Luisa Vásquez. Area de Hacienda, Municipio de Córdoba

Cotacachi, Ecuador

Econ. Tatiana Saltos. Directora Administrativa de la Municipalidad de Santa Ana de Cotacachi

Cuenca, Ecuador

Econ. Carmen Balarezo, Jefe Departamento de Planes, Programas y Proyectos. Municipio de Cuenca

Luisa Rechia. Investigadora, PGU-ALC (Colaboración)

Distrito Federal, México

Alejandro Luevano. Investigador. Coordinador de Desarrollo Territorial, Ciudadanía y Poder Local, COPEVI A.C.

José Alfonso Suárez del Real. Asesoría. Jefe Delegacional, Delegación Cuauhtémoc México D.F. (Colaboración)

El Alto, Bolivia

Oscar Rea, Fundación Paulo Freire, El Alto. Bolivia.

Icapuí, Brasil

José Leonardo M. Costa. Equipe das Assessorias de Planejamento, Coordenação e Gestão; Mobilização Social e Cidadania, Prefeitura Municipal de Icapuí

Silvio Stênio R. Freitas. Equipe das Assessorias de Planejamento, Coordenação e Gestão; Mobilização Social e Cidadania, Prefeitura Municipal de Icapuí

Marta Silêda R. Costa. Equipe das Assessorias de Planejamento, Coordenação e Gestão; Mobilização Social e Cidadania, Prefeitura Municipal de Icapuí

Ana Paula Lima. Equipe das Assessorias de Planejamento, Coordenação e Gestão; Mobilização Social e Cidadania, Prefeitura Municipal de Icapuí

Edinaldo de Oliveira Pereira. Equipe das Assessorias de Planejamento, Coordenação e Gestão; Mobilização Social e Cidadania, Prefeitura Municipal de Icapuí

Ilo, Perú

Lic. Mario Villavicencio Ramírez. Coordinador Social AM

Juiz de Fora, Brasil

Miriam Monteiro Oliveira. Assessora Técnica, Diretoria de Planejamento e Gestão Estratégica

Montevideo, Uruguay

Alain Santandreu. Investigador, Asesor Gestión del Conocimiento, PGU-ALC

Willan Masdeu. Unidad de participación y coordinación. Departamento de Descentralización. Intendencia Municipal de Montevideo. (Colaboración)

Mundo Novo, Brasil

Jaime Autorio. Prefeitura Municipal de Mundo Novo

Edymar Sintra. Asesora Movimiento Nacional de Luta pela Moradia.

Palmela, Portugal

Luís Guerreiro, Director del Departamento de Cultura, Coordinador de la comisión Técnica del Presupuesto Participativo, Município de Palmela.

Pasto, Colombia

Adriana Oviedo Lozada, Secretaria de Hacienda, Municipio de Pasto.

Pieve Emanuele, Italia

Michelangelo Secchi. Ufficio Partecipazione del Comune di Pieve Emanuele (Colaboración)

Giovanni Allegretti. Professore e ricercatore presso l'Università di Firenze

Porto Alegre, Brasil

Marcia da Silva Quadrado. Coordenadora-Adjunta de Planejamento Estratégico (GAPLAN)

Puerto Asís, Colombia

Bibiana Romero Adames. Consultora Presupuestos Participativos, ARD

Recife, Brasil

João da Costa Bezerra Filho. Secretário do Orçamento Participativo, Prefeitura Municipal de Recife

Rheinstetten, Alemania

Thorsten Dauth. Chef of finance department con comentarios de Yves Sintomer (Professor of sociology, Paris VIII University/Marc Bloch Centre, Berlín).

Rosario, Argentina

Lic. Horacio Ghiraldi, Coordinador General de la Secretaría General, Municipalidad de Rosario.

Saint Denis, Francia

Anja Röcke. Investigador. Humboldt Universität/Centre Marc BLOCH; Berlín
Yves Sintomer. Investigador. Professeur, à l'Université de Paris VIII / Centre Marc BLOCH; Berlín

San Salvador, El Salvador

Ruth Méndez de Garcia, Directora de la Subgerencia de Participación Ciudadana, Alcaldía Municipal de San Salvador.

Santo André, Brasil

Nilza de Oliveira. Diretora do Departamento de Planejamento Participativo, Prefeitura Municipal de Santo André

São Paulo, Brasil

Geraldo Adriano Godoy de Campos, Coordenador de Relações Internacionais do Orçamento participativo, Prefeitura Municipal de São Paulo.
Melissa Elizabeth Pomeroy, Paulo Edgar da Rocha Resende, Pedro Feliu Ribeiro, Assessores de Relações Internacionais do Orçamento participativo, Prefeitura Municipal de São Paulo.

Villa El Salvador, Perú

Mariana Llona Rosa. Investigadora. Responsable Programa Urbano ONG Desco en Villa El Salvador

ANEXO 3. SITIOS WEB DE LAS CIUDADES DOCUMENTADAS.

Anexo 3 - Sitios webs de interés general

Coordinación Red URB-AL 9, Prefeitura Municipal de Porto Alegre
<http://www.portoalegre.rs.gov.br/urbal>

Recursos sobre presupuestos participativos
<http://www.pgualc.org>

Sitios Web de las ciudades documentadas

Brasil

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

Belem
<http://www.prefeituradebelem.com.br>
<http://www.pa.gov.br/belem/>

Belo Horizonte
<http://portal1.pbh.gov.br/pbh/index.html>

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

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

Icapui
<http://www.municipios-ce.com.br/icapui/>

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

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

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

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

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

São Paulo
<http://www.prefeitura.sp.gov.br>

Otras ciudades de América Latina

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

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

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

El Alto, Bolivia
<http://www.redpccs.org.bo>
<http://www.elalto.gov.bo>

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

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

Pasto, Colombia
<http://www.alcaldiadepasto.gov.co>

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

San Salvador, El Salvador
<http://www.amss.gob.sv>

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

Unión Europea

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

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

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

Palmela, Portugal.
<http://www.bm-pinhalnovo.com:9999/> www.cm-palmela.pt

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

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

ANEXO 4. BIBLIOGRAFIA ACTUALIZACION DICIEMBRE 2004

4.1 Bibliografía Básica Comentada

4.2 Bibliografía General

4.3 Bibliografía por ciudades

Anexo 4.1. Bibliografía comentada

1. Acioly, Claudio, et all. **Participatory Budgeting in the Municipality of Santo André, Brazil: the challenges in linking short-term action and long-term strategic planning, Draft version 02/2002**. IHS; Municipality of Santo André, SINPA, Santo André, 2002, 86p.

El objetivo fundamental de esta investigación es analizar y describir la experiencia del Municipio de Santo André en relación al presupuesto participativo, a través de la observación y entrevistas a actores claves del proceso y los participantes involucrados directamente en el PP. La investigación intenta también quitar el velo sobre algunos aspectos, subrayando la integración del presupuesto participativo como una actividad de corto plazo, en el proceso estratégico de planeación llamado CF (Cidade Futuro). La investigación recoge las observaciones realizadas por los participantes e intenta, no sólo analizar y describir en detalle el PP y el CF, sino también cómo este proceso puede ser replicado en otras municipalidades buscando el involucramiento directo de los ciudadanos.

2. Allegretti, Giovanni. **L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano**. Alinea, Firenze, 2003, 448p.

Este texto rehúsa estructurarse como un "prontuario" de modalidades y técnicas para la configuración de procesos participativos eficaces en términos de la creación de consensos, sin embargo, construye una "biografía territorial" que apunta a la peculiaridad de la experiencia de democratización de las políticas territoriales llevadas a cabo por Porto Alegre: el hecho de que ella constituye no solo la más madura y más estructurada entre las experiencias conocidas, sino también la más audaz, bajo el perfil de las interrelaciones establecidas entre la transformación del espacio y los cambios de las relaciones sociales. La narración se articula desde la reflexión acerca de los instrumentos y políticas adoptadas en Porto Alegre, hasta el recuento de los episodios, momentos y lugares significativos en la construcción de una co-participación en las decisiones urbanas.

3. Avritzer, L.; Navarro Z. (orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**, Cortez Editora, São Paulo, 2003, 334p.

El libro contiene los resultados de una investigación sobre las diversas experiencias de presupuesto participativo existentes en Brasil. Tomando como base la experiencia del PP de Porto Alegre, un equipo de investigadores dedujo cuatro variables para analizar los diferentes tipos de presupuesto participativo: tradición asociativa pre-existente, formato institucional, voluntad política y capacidad financiera del municipio. A partir del análisis de estas variables se llega a un cuadro diversificado de 103 experiencias, algunas urbanas y otras rurales, la mayoría en ciudades pequeñas, concentradas especialmente en las regiones del Sur y Sureste brasileños. El lector podrá comprender qué es el presupuesto participativo, cuáles son sus posibilidades de éxito, y por qué es importante su vinculación con una buena base asociativa; en fin, por qué el presupuesto participativo es la innovación institucional más importante en curso en el Brasil.
(Extracto de la contraportada del libro)

4. Brito, Edmilson; Santos, Jurandir (org). **Luzes na floresta. O Governo democrático e popular em Belém (1997-2001)**. Prefeitura Municipal de Belém, Belém, 2002, 255p.

El objetivo del texto es reflejar críticamente el nuevo significado de la ciudad en el contexto histórico actual y el papel de los gobiernos democráticos y populares locales. El libro aborda el sistema de planeación del Gobierno del Pueblo, la concepción de gestión y planeación, más allá del presupuesto participativo; la gestión tributaria y fiscal y la política de valorización del servidor municipal en el Gobierno del Pueblo. Propone además, un enfoque sectorial en las áreas de gestión ambiental, turismo, transporte, asistencia social, salud, entre otras.

5. Brito Rodrigues, Edmilson; Araújo, Luiz; Novaes, Jurandir. **Congrès de la Ville. Construire le pouvoir populaire en réinventant le futur.** Prefeitura Municipal de Belém, Belém, 2002, 131p.

El Gobierno del Pueblo de Belém lanzó las bases de un modelo completamente distinto de participación popular cuyas acciones se orientaron a la universalización de la ciudadanía. Este nuevo modelo denominado Congreso de la Ciudad (Congrès de la Ville) tuvo como principio fundamental el control social sobre la máquina pública y la construcción de valores fundados en nuevas relaciones socio-económico-culturales. El texto constituye un esbozo de un nuevo modelo de gestión participativa a la vez que un balance importante de las experiencias, contadas por su propio protagonista: el pueblo de la ciudad de Belém, que ha encontrado en la organización de base y en la audacia de delinear su propio destino la fuerza y la determinación para hacer frente a sus inequidades y construir su propio futuro.

6. Cabannes, Yves; Alcaldía Municipal de Porto Alegre; Programa de Gestión Urbana. **Presupuesto participativo y finanzas locales. Documento base. Seminario de Lanzamiento de la Red URB-AL N°9.** En: Serie: Cuadernos de Trabajo, No. 137, Quito, Octubre, 2003, 147p.

Hoy en día, alrededor de 250 ciudades están aplicando el presupuesto participativo. Si bien la gran mayoría de las experiencias son brasileñas, nuevas iniciativas vienen floreciendo en otras ciudades latinoamericanas, en particular de Perú, Ecuador, Colombia y los países del Cono Sur. El documento refleja las visiones y reflexiones de los actores involucrados en los procesos de presupuesto participativo. En este sentido su enfoque está más orientado hacia la "producción social del conocimiento". Constituye una contribución a la Campaña Mundial para la Buena Gobernabilidad de la Organización de las Naciones Unidas (UN Hábitat).

7. Cabannes, Yves. **Presupuestos participativos: Marco conceptual y análisis de su contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Documento Conceptual.** En: Serie: Cuadernos de Trabajo, No. 139, Quito, Octubre, 2003, 69p.

El presente documento conceptual está enfocado en la contribución que pueden hacer los Presupuestos Participativos para alcanzar los Objetivos del Milenio –ODMS– que fueron adoptados por los Estados Miembros de Naciones Unidas en el año 2000 como objetivos globales a nivel mundial. Aborda también múltiples relaciones, directas e indirectas, y los límites que los Presupuestos Participativos mantienen con la Gobernanza Urbana. El texto propone, en una primera instancia, un instrumento de diferenciación entre las diferentes experiencias que se autocalifican como "Presupuestos Participativos" y que varían desde acciones simbólicas y de bajo impacto hasta ciudades con cambios estructurales en su sistema democrático y con impactos sensibles en la mejora de la vida de sus habitantes.

- DESCO; Municipalidad de Villa El Salvador. **Relatorías del 1er Encuentro Internacional sobre Presupuesto Participativo**. Serie: Cuadernos de Trabajo; No. 94, 2ed., PGU-ALC, Quito, 2003, 102p.

El documento recoge los trabajos presentados en el I Encuentro Internacional de Presupuesto participativo, realizado en Lima en diciembre de 2000. El evento permitió el intercambio de experiencias entre países que vienen ejecutando este mecanismo de participación ciudadana. El documento es una compilación del conjunto de experiencias presentadas durante el encuentro: Villa El Salvador (Perú); Porto Alegre y Santo André (Brasil); Montevideo (Uruguay) y Ciudad Guayana (Venezuela). Incluye una visión panorámica del presupuesto participativo en América Latina, con el fin de aportar al debate acerca de la promoción del desarrollo local, el fortalecimiento de la democracia y la descentralización.

- Genro, Tarso; De Souza, Ubiratan. **Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le Budget Participatif: l'expérience de Porto Alegre au Brésil**. Dossier Pour un Débat N°82, Editions Charles Léopold Mayer, Paris, 1998, 103p.

Desde una perspectiva global el texto aborda el análisis de la experiencia del Presupuesto Participativo en Porto Alegre, partiendo de consideraciones teóricas como la relación entre PP, Estado y Democracia hasta la exposición del proceso y la dinámica de funcionamiento del presupuesto participativo, sus actores, mecanismos y vínculos; así como sus posibles repercusiones tanto al interior como al exterior del territorio brasileño.

- Genro, Tarso; De Souza, Ubiratan. **Presupuesto Participativo: la experiencia de Porto Alegre**. CTA; EUDEBA, Buenos Aires, 1998, 123p.

La experiencia del Presupuesto Participativo en Porto Alegre no se limita a incentivar la participación popular de una forma espontánea, realizar obras o simplemente "aceitar" los mecanismos de la democracia formal. En verdad representa la creación de un nuevo centro de decisión que junto al Poder Ejecutivo y al Legislativo democratiza efectivamente la acción política e integra a los ciudadanos comunes en un "nuevo espacio público". Un espacio público no tradicional que potencia el ejercicio de los derechos de la ciudadanía y alienta a los ciudadanos a ser más exigentes y más críticos.

- Gret, M., Sintomer, Y. **Porto Alegre: L'espoir d'une autre démocratie, La Découverte**, París, 2002, 135 p.

Porto Alegre y su Foro Social se han convertido desde el año 2000 en el punto de encuentro de quienes luchan por otro tipo de mundialización. Pero este municipio es también el lugar de una experiencia democrática única en su género. El presupuesto participativo de Porto Alegre aparece como la esperanza para todos quienes se encuentran insatisfechos por los límites actuales de la democracia representativa y luchan por una mayor justicia social. Los autores del texto analizan esta experiencia para extraer lecciones; explican las grandes líneas que dieron origen al PP y su funcionamiento, e intentan demostrar cómo la democracia participativa responde a los desafíos que plantea la ciudadanía activa.

- Luiz Beras, Cesar André. **A democratização do Estado e a participação popular: Legitimação do Estado versus autonomia da sociedade civil. Uma reflexão sobre o OP de Viamão – RS, 2001 e 2002**. Universidade

Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003, 200p.

El estudio busca reflexionar sobre los procesos de democratización del Estado a través de la participación popular. En este sentido enfoca la experiencia del Presupuesto Participativo de Viamão 2001/2002. El objetivo es contribuir al proceso de construcción de la democracia, en tanto proceso de emancipación social, y evaluar las posibilidades democráticas del PP. Pretende, asimismo, verificar los posibles límites del PP como un proceso en el que se expresen relaciones sociales de dominación. El estudio del PP de Viamão representa un caso límite que demuestra el conjunto complejo de desafíos que engendra la construcción de procesos democráticos emancipatorios.

13. Municipio de Barra Mansa; Damião, Maria A. **Manual de Capacitación Barra Mansa "A Cidadania não tem tamanho"**. AGORA XXI, PGU, 2000, 28p. (inédito)

El manual es un relato pedagógico sobre la implementación del Presupuesto Participativo Mirim, en Barra Mansa. Tiene la finalidad de exponer de una forma simple y didáctica la construcción del Proyecto que marcó el desarrollo de la ciudadanía infantil. El documento pretende, además, ofrecer a las Alcaldías, y a otras entidades interesadas por el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, una vía para una mejor comprensión del proceso de consulta urbana a partir de la experiencia desarrollada por el Municipio con el apoyo del PGU-ALC y sus socios locales.

14. Prefeitura Municipal de Icapuí; AGORA XXI; Programa de Gestão Urbana. **"Brincando e cantando crianças e jovens constroem a gestão participativa de Icapuí"**. En: Serie: Cuadernos de Trabajo; N°95, Programa de Gestão Urbana, Quito, 2002, 74p.

Localizada en la zona litoral del Estado de Ceará, en el nordeste brasileño, la ciudad de Icapuí presenta una fuerte tradición política, social y económica de gestión democrática, popular y participativa; que ha demostrado entre otras cosas, la viabilidad del Presupuesto Participativo. Este desafío ha sido asumido de una forma alegre e innovadora con la participación protagónica de los niños, niñas y jóvenes en la gestión de la ciudad.

15. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Quem é o público do Orçamento Participativo 2000**. Prefeitura Municipal de Porto Alegre; Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, Porto Alegre, 2002, 61p.

La presente investigación fue realizada en el período de la primera Ronda de Asambleas Generales de Presupuesto Participativo en el año 2000. Se trata de la cuarta edición de un trabajo que pretende conocer el perfil socio-económico y las percepciones de los participantes en el Presupuesto Participativo. La investigación consideró los siguientes aspectos: perfil de los participantes, motivaciones grado de participación y conocimiento, nivel de participación, opiniones sobre el PP. Con esta publicación se ofrece a los directamente involucrados en el PP, además de un análisis actualizado, las condiciones para una evaluación de la evolución de las respuestas a lo largo de los años de implementación del presupuesto participativo.

16. Red de Participación Ciudadana y Control Social; Fundación Paulo Freire; Programa de Gestão Urbana. **Memoria del Seminario Internacional "Presupuestos Participativos en el contexto boliviano"**. PGU-ALC, Serie: Cuadernos de Trabajo; N°130, Quito, 2003, 110p.

Con el fin de permitir la socialización de experiencias latinoamericanas sobre presupuesto participativo y hacer una valoración de las prácticas de participación ciudadana y control social ejercidas a nivel municipal en Bolivia, se realizó en la ciudad de El Alto (Bolivia), en octubre de 2002, el Seminario Internacional "Presupuesto participativo en el contexto de Bolivia". El documento recoge las experiencias de Bolivia, Perú y Brasil, así como una conceptualización del PP a nivel de la Región.

17. Sánchez, Félix. **Orçamento Participativo teoria e prática**. Cortez Editora, São Paulo, 2002, 119p.

El texto se orienta a debatir las innovaciones democráticas ocurridas a partir de la creación del Presupuesto Participativo (PP). Para ello, se hace un rescate y la crítica de las experiencias de participación democrática que culminaron en la creación del PP. Se discuten también la estructuración y los contornos organizacionales y políticos que presentan tales innovaciones. El documento esboza un escenario de relación entre el PP y la democracia participativa y deliberativa en la sociedad actual, e introduce una breve reflexión sobre la experiencia de la ciudad de São Paulo en el 2001.

18. Sousa Santos, Boaventura de. **Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo**. ILDIS-FES, Abya Yala, Quito, 2004, 269.

El autor del libro analiza el presupuesto participativo de Porto Alegre, adoptado desde 1989, como una iniciativa urbana orientada hacia la distribución de los recursos de la ciudad a favor de los grupos sociales más vulnerables. El texto describe brevemente el contexto político brasileño y las principales instituciones y procesos vinculados al PP desde su surgimiento. En su parte medular, se analiza el Presupuesto Participativo en función de vectores como: su eficacia redistributiva, la calidad de la participación, la autonomía del PP frente al Ejecutivo y las tensiones existentes entre democracia participativa y democracia representativa. El objetivo analítico del libro es, según su autor, definir la contribución del PP a la reinención de la democracia, examinando sus potencialidades y los límites para su universalización, como principio organizativo de una forma de gobierno municipal democrática y redistributiva.

19. Torres Ribeiro A.; Gracia, G. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil. 1997 – 2000**. Foro Nacional de Participación Popular, Editora Vozes, Petrópolis, 2003, 118p.

El libro constituye un primer estudio sobre las experiencias brasileñas de Presupuesto Participativo, realizado de forma extensiva, como una contribución al debate de los interesados, así como a los futuros e innumerables estudios de caso ya divulgados sobre el tema. Se pretende con ello enfrentar el desafío de un estudio que pudiese proporcionar una comprensión más amplia del conjunto de procesos de presupuesto participativo en el Brasil.

20. Vaca, Flor María; Ruíz, Lucía. **"Proyecto Sistematización de experiencias de ciudades amigas de los niños. Cotacachi, un municipio construido desde la niñez y la juventud"**. octubre 2002, 50p. (inédito)

Cotacachi forma parte del conjunto de gobiernos locales que plantean una gestión local alternativa, promoviendo un cambio en la estructura tradicional del poder local, ampliando los canales de participación popular y creando nuevos espacios para la gestión pública. Uno de los espacios centrales y

fundamentales de participación de los actores locales en la gestión de políticas y desarrollo local en Cotacachi es La Asamblea de Unidad Cantonal, en la cual participan, desde 1999 los niños, niñas y jóvenes. El estudio forma parte del proyecto de "Sistematización de experiencias de ciudades amigas de los niños y de las niñas" desarrollado conjuntamente por el programa "Child Friendly Cities" (UNICEF) y el Programa de Gestión Urbana PGU-ALC.

21. Verle, J.; Brunet L. (orgs.). **Un Nouveau Monde en Construction**. Guayí, Porto Alegre, 2002, 236p.

Del 31 de mayo al 2 de junio de 2001, la Alcaldía de Porto Alegre organizó el seminario "Presupuesto Participativo: la experiencia bajo la mirada del mundo", que reunió a investigadores del presupuesto participativo en diferentes momentos. La iniciativa se inscribía en una propuesta más general de reflexionar sobre los límites del proceso en Porto Alegre, a fin de proponer modificaciones y adaptaciones que permitan su actualización y desarrollo. Este libro es el resultado de las reflexiones de los investigadores a partir de un "texto provocador" escrito por un grupo de trabajo formado por iniciativa del gobierno municipal. El libro presenta también la propuesta final de modificación derivada de la discusión..

22. Villasante, T.; Garrido, F. J. (orgs.). **Metodologías y Presupuestos Participativos. Construyendo ciudadanía/3**. Cimas, Madrid, 2002, 287p.

El libro integra la reflexión epistemológica, teórica y metodológica, con la exposición y análisis de experiencias concretas de desarrollo local participativo. Los contenidos se estructuran en dos partes: En la primera, se plantean reflexiones de carácter ético y epistemológico sobre las metodologías creativas y se desarrollan esquemas de investigación y acción que faciliten la participación social. En la segunda, se reúnen las principales experiencias de presupuestos municipales participativos en España. Entre sus autores se encuentran profesionales de la investigación y la educación, técnicos de los Ayuntamientos y otras entidades públicas, y miembros de colectivos sociales.

Anexo 4.2. Bibliografía general sobre presupuesto participativo

1. Alcaldía Municipal de Porto Alegre; Cabannes, Yves. **Presupuesto participativo y finanzas locales**. Seminario de Lanzamiento de la Red Urbal N°9, Documento Base, Porto Alegre, 2003, PGU-ALC, 134p.
2. Allegretti, Giovanni; Carsten, Gerzberg. **The Italian Experience**. In: Brief Series, N°2004/5. Participatory budgets in Europe. Between efficiency and growing local democracy, Transnational Institute and Centre for Democratic Policy – Making, Amsterdam, October 2004, pp.14-16.
3. Asociación de Municipalidades Ecuatorianas. **Presupuesto participativo**. AME, Quito, [s.f.], 5p.
4. Avritzer, L.; Navarro Z. (orgs.). **A inovação democrática no Brasil: O orçamento participativo**, Cortez Editora, São Paulo, 2003, 334p.
5. Bodart, Patrick; Costa Guerra, Eliana. **Gestão municipal e governabilidade participativa. Oito consultas urbanas em municípios brasileiros. Discussão e reflexão a partir das práticas e dos aprendizados dos atores locais**. Serie: Cuadernos de Trabajo; N°98, PGU-ALC, Quito, Dezembro 2002, 120p.

6. Cabannes, Yves. **Presupuestos Participativos: Marco conceptual y análisis de su contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Documento Conceptual.** Serie: Cuadernos de Trabajo; N°139, Quito, 2004, PGU-ALC, UN-HABITAT, 69p.
7. Cabannes, Yves: **Participatory Budgeting: Conceptual framework and analysis of its contribution to Urban Governance and the Millennium Development Goals. Concept Paper.** Serie: Cuadernos de Trabajo; N°140, Quito, 2004, PGU-ALC, UN-HABITAT, 65p.
8. Cabannes, Yves. **¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? 72 respuestas a preguntas frecuentes sobre Presupuestos Participativos Municipales.** Quito, 2004, PGU-ALC, UN-HABITAT, UNDP, 46p.
9. Cabannes, Yves. **Colección de recursos sobre Presupuestos Participativos para facilitar las transferencias interregionales.** Quito, 2004, PGU-ALC, UN-HABITAT, UNDP. www.pgualc.org (Incluye: Biblioteca digital, Instrumentos Técnicos y Normativos, Experiencias de 14 ciudades ilustrativas, Directorio).
10. Cabannes, Yves. **Tendencias recientes y perspectivas de los Presupuestos Participativos.** En: Revista La Era Urbana. Presupuestos Participativos. Edición Especial, marzo 2004, Quito, PGU-ALC, pp.4-9.
11. Cabannes, Yves; Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Orçamento participativo e finanças locais.** Documento Base. Seminário de Lançamento da Rede Urbal N°9, Porto Alegre, 2003, PGU-ALC, 131p.
12. Cabannes, Yves. **Democracia Participativa. Participación de los ciudadanos y de las ciudadanas en la gestión pública, comunicación al II Foro de Autoridades Locales, FAL,** Foro Social Mundial, Porto Alegre, 2003, inédito.
13. Cabannes, Yves. **Les Budgets Participatifs. De la déclinaison comme un art municipal.** En: Villes en développement. N°52, jun, 2001, ISTED, París, 2001.
14. Cabannes, Yves. **A Lesson on Participatory Budgeting from Latin America.** In: Habitat Debate, March 2003, Nairobi.
15. Cabannes, Yves. **Panorama Latinoamericano de la Planificación Participativa del Desarrollo.** En: Relatorías del 1er. Encuentro Internacional sobre Presupuesto Participativo. Serie: Cuadernos de Trabajo; N°94, 2ed. PGU-ALC, DESCO, Municipalidad de Villa El Salvador, Quito, 2003, pp.45-54.
16. Cabannes, Yves. **Conceptualización sobre presupuesto participativo a partir de experiencias latinoamericanas.** En: Memorias del Seminario Internacional "Presupuestos participativos en el contexto boliviano". Serie: Cuadernos de Trabajo; N°130, PGU-ALC, Red de Participación Ciudadana y Control Social, Misereor, Quito, 2003, pp.81-96.
17. Cabannes, Yves. **Selección de textos sobre Presupuesto Participativo.** PGU-ALC, Quito, 1998, 125p.
18. Carvalho, Maria do Carmo; Felgueiras, Débora. **Orçamento Participativo no ABC: Mauá, Ribeirão Pires, Santo André, Gestão 1997/2000.** Revista

Pólis N°34, Instituto Polis, São Paulo, 2000, 80p.

19. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo. DESCO; Municipalidad de Villa El Salvador; Programa de Gestión Urbana. **Relatorías del 1er. Encuentro Internacional sobre Presupuesto Participativo**. En: Serie: Cuaderno de Trabajo No.94, 2ed., 2003, DESCO, Municipalidad de Villa El Salvador, PGU-ALC, Quito, 109p.
20. Chaves Teixeira Ana Claudia y otros. **Orçamento Participativo: Democratização da gestão pública e controle social**. Fórum Nacional de Participação Popular, FASE, Rio de Janeiro, 2003, 34p.
21. Coasaca, Dante. **El presupuesto participativo municipal. Desafío sinérgico de ciudadanía, democracia, institucionalidad y desarrollo. La experiencia de la Municipalidad Provincial de Canchis (Cusco - Perú) 1999 - 2002**. [s.ed.], Cusco, Agosto 18 de 2002, 24p.
22. Congreso de la República Peruana. **Ley de gestión presupuestaria del Estado: Ley N°27209**. Congreso de la República, Lima, Diciembre 1999, 21p.
23. Dias Ribeiro, Marcia. **Questões para a democracia: redimensionando os espaços entre a representação e a participação política**. [s.ed.], [s.l.], 2001,17p.
24. Echavarría, Corina. **La política como construcción de una voluntad colectiva: Críticas a la democracia minimalista y el pluralismo integrativo**. En: Selección de textos sobre Presupuesto Participativo, PGU-ALC; FORO, Quito, 1998,10p.
25. Escuela Mayor de Gestión Municipal; Cooperación Española. **El verdadero poder**. En: Retos Municipales, Boletín Informativo, Año 1, N°3. Escuela Mayor de Gestión Municipal, Lima, noviembre 1999, 4p.
26. Fidel, Marília. **A luta da população para garantir seus direitos**. En: A cidade reinventa a democracia: as contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, Outubro 2000, pp.71-74.
27. Font, Joan. **Presupuesto y participación: la experiencia de Porto Alegre y Kerala**. Granada, AECPA, Octubre 1999, 44p.
28. Foro Ciudades para la Vida; Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso; Programa de Gestión Urbana; Miranda, Liliana (comp.). **Presupuesto Participativo y Agenda 21. Construyendo ciudades para la vida**. Serie: Cuadernos de Trabajo, N°108, PGU-ALC, USAID, IHS. Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima, 2003, 493p.
29. Fundación Arias para la paz y el progreso humano. **Memoria Taller Regional Hagamos las cuentas: "Políticas públicas, ciudadanía y presupuestos"**. Ciudad de Guatemala, Fundación Arias; San José, 2003, 135p.
30. Fundación Arias. **"Hagamos las Cuentas: Conocimiento presupuestario, apropiación ciudadana e incidencia en políticas públicas" El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Costa Rica, Panamá**. Fundación Arias, San José, 2004, 278p.

31. Grazia, Gracia de. **Orçamento Participativo e a construção da gestão democrática da cidade.** FASE, Porto Alegre, 2000, 5p.
32. Lopes, Marcelo. **Spaces of citizen power: Some remarks on the territoriality of participatory budgeting in Brazilian cities.** En: Memorias del IX Seminario Internacional "Derecho y Espacio Urbano". Serie: Cuadernos de Trabajo; N°101 PGU-ALC, IRGLUS, Quito, 2003, pp.135-140.
33. Lozano, Claudio. **Experiencia sindical en el Presupuesto Participativo.** En: Revista Pobreza Urbana & Desarrollo: Presupuesto Municipal Participativo, Año 8, N°17, IIED-AL, Buenos Aires, 1998, pp.30-31.
34. Martins, María Luisa. **Os desafios da gestão municipal democrática.** Polis; Centro Josué de Castro, São Paulo, 2001, 17p.
35. Mattos, Eduíno de. **A apropriação do estado pela cidadania.** En: A cidade reinventa a democracia: as contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, Outubro 2000, pp.69-70.
36. Organização Não-Governamental Solidariedade. **Caminhando para um Mundo Novo.** Editora Vozes, Petrópolis, 2003, 183 p.
37. Pires, Roberto. **Participation, planning and modernization: a new institutional analysis of the repercussions of the Participatory Budget in the public management in Belo Horizonte – Brazil.** IRGLUS, Porto Alegre, 2002, 13p.
38. Periferia, Arpenteurs. **Réseau Capacitation Citoyenne.** La Feuille N°0, Periferia, Arpenteurs, Bruselas, Mai 2004, 4p.
39. Programa de Gestión Urbana; Centro de Investigaciones Ciudad; UNICEF. **Presupuesto Participativo: Una Forma Distinta de Vivir la Democracia.** UNICEF, Quito, 2002, 9p.
40. Sánchez, Félix. **Orçamento Participativo teoria e prática.** Cortez Editora, São Paulo, 2002, 119p.
41. Sassarão, Paulo; Souza, Ivone. **Gestión democrática local y Presupuesto Participativo.** UNICEF, Quito, 1999, 39p.
42. Serageldin, Mona. **Assessment of Participatory Budgeting in Brazil.** Graduate School of Design Harvard University, Center for Urban Development Studies, Boston, 2003, 70p. + anexos.
43. Silva, Marcelo Kunrath. **Associativismo e participação social no "Orçamento Participativo": as experiências dos municípios de Porto Alegre, Alvorada e Gravataí - RS/Brasil.** [s.ed.], [s.l.], 2002, 24p.
44. Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local. **La planificación territorial participativa en el ámbito local.** SACDEL, San Salvador, 2001, 75p.
45. Souza, Ubiratan. **Reflexiones sobre la experiencia del Presupuesto Participativo.** En: Revista Pobreza Urbana & Desarrollo: Presupuesto Municipal Participativo, Año 8, N°7, IIED-AL, Buenos Aires, Abril 1998, pp.17-

- 25.
46. Torres Ribeiro A.; Gracia, G. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil. 1997 – 2000**. Foro Nacional de Participación Popular, Editora Vozes, Petrópolis, 2003, 118p.
47. Utzig, José Eduardo. **Orçamento Participativo e performance governamental**. En: A cidade reinventa a democracia: as contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, Outubro 2000, pp.189-203.
48. Verle, J.; Brunet L. (orgs.). **Un nouveau monde en construction**. Guayí, Porto Alegre, 2002, 236p.
49. Villasante, T.; Garrido, F. J. (orgs.). **Metodologías y Presupuestos Participativos. Construyendo ciudadanía/3**. Cimas, Madrid, 2002, 287p.

Anexo 4.3. Bibliografía por ciudades

Belém, Brasil

1. Brito, Edmilson; Santos, Jurandir. (orgs.). **Luzes na floresta. O governo democrático e popular em Belém**. Prefeitura Municipal de Belém, Belém, 2002, 255p.
2. Brito Rodrigues, Edmilson; Araújo, Luiz; Novaes, Jurandir. **Congrès de la Ville. Construire le pouvoir populaire en réinventant le futur**. Prefeitura Municipal de Belém, Belém, 2002, 131p.
3. Brito Rodrigues, Edmilson. **O futuro do Belém é o povo que decide**. [s.ed.], Belém, 2001, 12p.
4. Brito Rodrigues, Edmilson. **A experiência do Orçamento Participativo de Belém do Pará**. En: A cidade reinventa a democracia: as contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 2000, pp.79-84.
5. Brito Rodrigues, Edmilson. **A experiência do Orçamento Participativo de Belém do Pará**. En: A cidade reinventa a democracia: as contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 2000, pp.79-84.
6. Conselho da Cidade. **Proposta de regimento do Congresso Geral da Cidade**. Conselho da Cidade, Belém, 2001, 11p.
7. Conselho da Cidade. **Regimento interno do Conselho da Cidade**. Conselho da Cidade, Belém, 2001, 10p.
8. Martins, María Luisa. **Os desafios da gestão municipal democrática**. Polis; Centro Josué de Castro, São Paulo, 2001, 17p.
9. Ochoa, Paulo. **Congresso da Juventude. Primeiro emprego**. Prefeitura Municipal de Belém, Belém, 2001, 9p.
10. Prefeitura Municipal de Belém. **Assembléias de microregiões OP 99**. Prefeitura Municipal de Belém; CRC, Belém, 2002, 9p. Plegables de amplia difusión sobre los mecanismos y objetivos de las Asambleas Regionales.

11. Prefeitura Municipal de Belém. **Orçamento Participativo. Boletim informativo.** Prefeitura Municipal de Belém; CRC, Belém, 2001, 6p.
12. Prefeitura Municipal de Belém. **Chamada da juventude. Lançamento do Congresso da Juventude 2001.** Prefeitura Municipal de Belém, Belém, 2001, 3p.
13. Prefeitura Municipal de Belém. **Cofis é controle popular.** Prefeitura Municipal de Belém, Belém, 2001, 2p.
14. Prefeitura Municipal de Belém; Secretaria de Finanças. SEFIN. **Iptu pago vira obra do OP.** Prefeitura Municipal de Belém, SEFIN, Belém, 2001, 1p. Hoja informativa convocando a la discusión sober el Impuesto Predial.
15. Prefeitura Municipal de Belém. **OP da juventude agora é mais: é Congresso da Juventude.** Prefeitura Municipal de Belém, Belém, 2001, 2p.
16. Prefeitura Municipal de Belém. **Orçamento Participativo: o que é isso, companheiro?** Prefeitura Municipal de Belém, Belém, 2001, 12p.
17. Prefeitura Municipal de Belém. **Orçamento Participativo e a cidade de Belém.** Prefeitura Municipal de Belém, Belém, 2001, 4p.
18. Prefeitura Municipal de Belém. **Orçamento Participativo = Presupuesto Participativo = Budget Participation.** Prefeitura Municipal de Belém; CRC, Belém, 2001, [plegable], 5p. Plegable y afiche de difusión en 3 idiomas del OP.
19. Prefeitura Municipal de Belém. **Regimento interno do Orçamento Participativo de Belém.** Prefeitura Municipal de Belém; CRC, Belém, 2001, 14p.
20. Prefeitura Municipal de Belém. **120 idéias que mudaram Belém.** Prefeitura Municipal de Belém, Belém, 2001, 50p. Revista de síntesis informativa de las acciones ejecutadas por la Alcaldía de Belém a favor de una gestión más equitativa y democrática.
21. Prefeitura Municipal de Belém. **Assembléia final do OP da Juventude.** Prefeitura Municipal de Belém, Belém, 2000, 1p.
22. Prefeitura Municipal de Belém. **As contas de Belém são da sua conta - 1999: Orçamento Participativo 2000.** Prefeitura Municipal de Belém, CRC, Belém, 2000, 19p. Folleto de amplia difusión por medio del cual la Alcaldía presenta a los ciudadanos el detalle de la ejecución presupuestaria 1999.
23. Prefeitura Municipal de Belém. **Critérios técnicos OP 2000.** Prefeitura Municipal de Belém; CRC, Belém, Janeiro 2000, 14p. Folleto de amplia difusión con los criterios técnicos que orientan la formulación de las demandas por parte de la comunidad y los pareceres técnicos de las Secretarías.
24. Prefeitura Municipal de Belém. **Em Belém, o povo ensina a governar.** Belém, Prefeitura Municipal de Belém, 2000, 1p. Artículo informativo.
25. Prefeitura Municipal de Belém. **Funcionamento do processo de OP. Cidade 2000: plenárias municipais.** Prefeitura Municipal de Belém, Belém, 2000, 4p.

26. Prefeitura Municipal de Belém. **Manual de orientação para eleição dos delegados do OP 2000.** Prefeitura Municipal de Belém, Belém, 2000, 2p.
27. Prefeitura Municipal de Belém. **Orçamento Participativo: regimento interno.** Prefeitura Municipal de Belém, Belém, 2000, 16p.
28. Prefeitura Municipal de Belém. **Crerios técnicos para avaliação das demandas do OP.** Prefeitura Municipal de Belém, CRC, Belém, 1998, 6p. Folheto explicativo de los criterios para la calificación y priorización de demandas en las Asambleas Populares.
29. Prefeitura Municipal de Belém. **Orçamento Participativo: construindo o poder popular.** Prefeitura Municipal de Belém, Belém, Fevereiro 1997, 14p.
30. Serre, Agnes. **Building democratic planning in Belém.** Centro de Desenvolvimento Sustentável, Brasília, 2001, 3p.

Belo Horizonte

31. BH City Hall. **Participatory Budget: 10 years of experience in Belo Horizonte: we make BH a better place.** BH City Hall, Belo Horizonte, 2002, 15p.
32. Dolabella, Míriam. **A proposta de orçamento da PBH para 2003.** En: Revista Pensar BH: Política Social, N°5, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, Dezembro 2002, pp.18-22.
33. Gomes, María Auxiliadora. **Transformações e avanços do Orçamento Participativo de Belo Horizonte.** En: Revista Pensar BH: Política Social, N°5, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, Dezembro 2002, pp.23-34.
34. Pires, Roberto. **Participation, planning and modernization: a new institutional analysis of the repercussions of the Participatory Budget in the public management in Belo Horizonte – Brazil.** IRGLUS, Porto Alegre, 2002, 13p.
35. Pont, R. (coor); Barcelos A.(org). **Porto Alegre uma cidade que conquista,** Artes e Ofícios, Porto Alegre, 2000, 238 p.
36. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **Participação popular: responsabilidade e benefícios para todos.** En: Construir BH: Ações e Programas da Prefeitura de Belo Horizonte 2003, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 2003, pp.32-35.
37. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **10 anos do OP: o planejamento a través do Orçamento Participativo.** Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 2003, 21p.
38. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **Orçamento Participativo: 10 anos de experiência em Belo Horizonte: a gente faz uma BH melhor.** Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 2002, 25p.
39. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **A cidade não acontece sem você: Orçamento Participativo 2001/2002.** Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 2002, 10p.

40. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Secretaria Municipal de Coordenação de Política Urbana Ambiental. **Programa de regularização fundiária.** Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 2002, 4p.
41. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **Regularização fundiária.** Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 2002, 7p.
42. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **Uma cidade e seus varios horizontes.** Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 2002, 25p.
43. Souza, Ananias de. **Elaboración del presupuesto municipal participativo en la ciudad de Belo Horizonte (Brasil).** City Office of Planing, Mayor's Office, Belo Horizonte, 2002, 6p. Disponible en Web: <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu/bp034.html>
44. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **PGE. Plano global específico.** Prefeitura Municipal de Belo Horizonte; URBEL, Belo Horizonte, 2001, 4p.
45. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Secretaria Municipal de Habitação. **Programa Orçamento Participativo da habitação OPH 96/2000.** Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 2001, 1p.
46. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Secretaria Municipal de Habitação. **Recursos aprovados no OP para vilas e favelas.** Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 2001, 1p.
47. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Secretaria Municipal da Coordenação de Política Social. **Política pública de assistência social em BH é... "Pra ninguém ficar de fora".** Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 2001, 4p.
48. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **Conselho regional popular: a Prefeitura mais perto a você.** Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, [c.a. 2000], 4p.
49. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **Em Belo Horizonte, a Prefeitura e a comunidade estão trabalhando para o drama da moradia ter um final feliz.** Prefeitura Municipal de Belo Horizonte; URBEL, Belo Horizonte, 2000, 3p.
50. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **Orçamento Participativo.** Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 2000, 29p.
51. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **Orçamento Participativo da Habitação: esta é a porta de entrada para a realização de um direito seu.** Prefeitura Municipal de Belo Horizonte; URBEL, Belo Horizonte, [c.a. 1999], 14p.
52. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **Orçamento Participativo 1999/2000: manual.** Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 1999, 16p.
53. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **Orçamento Participativo 97: veio para ficar.** Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 1998, 5p.

54. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **Orçamento Participativo 1999/2000**. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 1998, 8p.

Bobigny, Francia

55. Démocratiser Radicalement la Démocratie. DRD. "**Bobigny**". En: Réseau International "Démocratiser Radicalement la Démocratie", DRD, París, 2003, 4p.
56. Ville de Bobigny, Démocratiser Radicalement la Démocratie. DRD "**Quelle participation des citoyens à la gestion de la ville? À la Co-élaboration? À la co-décision?...**" DRD, Bobigny, 2003, 1p.

Buenos Aires, Argentina

57. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. GobBsAs. Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana. **Plan de Presupuesto Participativo. Convocatoria a los vecinos**. GobBsAs, Buenos Aires, Julio 2003, 2p.
58. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. GobBsAs; Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana. **Presupuesto Participativo: los vecinos deciden**. GobBsAs, Buenos Aires, 2003, 4p. Disponible en Web: <http://www.buenosaires.gov.ar>
59. Goday, Lilia. **Presupuesto Participativo en la ciudad de Buenos Aires. Primera experiencia en la Argentina**. En: Revista Pobreza Urbana & Desarrollo: Presupuesto Municipal Participativo, Año 8, N°17, Programa FICONG, IIED-AL, Buenos Aires, 1998, pp.26-29.
60. Lozano, Claudio. **Experiencia sindical en el Presupuesto Participativo**. En: Revista Pobreza Urbana & Desarrollo: Presupuesto Municipal Participativo, Año 8, N°17, Programa FICONG, IIED-AL, Buenos Aires, 1998, pp.30-31
61. Poder Ciudadano. **Programa Presupuesto Participativo**, Poder Ciudadano, Buenos Aires, 2003, 12p.
62. **Proyecto de ley. Sistema de Presupuesto Participativo (Prepar)**. [s.ed.], [s.l.], 4p.

Campinas

63. Prefeitura Municipal de Campinas. "**OP. A decisão a seu alcance**". Boletín Informativo, N°7, Prefeitura Municipal de Campinas, Campinas, Julho de 2003, 8p.

Caxias do Sul

64. Dalla, Marisa. **Executivo municipal: um projeto alternativo, limites e possibilidades**. Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, Caxias do Sul, [s.f.], 6p.
65. Dalla, Marisa. **Orçamento Participativo, instrumento educativo no jeito novo de governar**. Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, Caxias do Sul, [s.f.], 2p.

66. Dalla, Marisa. **Orçamento Participativo. Participação e decisão: um fazer de todos.** Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, Caxias do Sul, [c.a. 1999], 9p.
67. Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. **Obras realizadas com a sua participação. Orçamento Participativo. Obra de participação popular.** Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, Caxias do Sul, [s.f.], 6p.
68. Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. Desenvolvimento Integrado e Participativo. **Preparando a cidade para o amanhã.** Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, Caxias do Sul, [s.f.], 10p.
69. Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. **Plano de investimentos. OP 99.** Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, Caxias do Sul, [c.a. 1999], 20p.
70. Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. **Lei complementar N°99, de 09 de Dezembro de 1999. Institui as áreas de habitação de interesse social (AHIS) e dá outras providências.** Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 1999, 2p.
71. Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. **Lei N° 5.390, de 02 de Maio de 2000. Cria o programa de regularização fundiária e dá outras providências.** Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2000, 4p.
72. Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. **Orçamento Participativo. Critérios para distribuição de recursos por região.** Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, Caxias do Sul, [c.a. 2000], 5p.
73. Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. **Regimento interno do Orçamento Participativo.** Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, Caxias do Sul, [c.a. 2000], 4p.
74. Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. **Plano de investimentos. OP Caxias 2000.** Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2001, 20p.
75. Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. **Plano de investimento OP 2001. Orçamento Participativo. Obra da participação popular.** Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2001, 22p.
76. Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. **Plano de investimentos 2002. Caxias tem muitas coisas boas, uma delas é o Orçamento Participativo.** Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2002, 27p.
77. Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. **Plano de desenvolvimento integrado do município de Caxias do Sul.** Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, Caxias do Sul, Novembro 2002, 90p.
78. Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. **Prestação de contas - 2002.** Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2002, 2p.
79. Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. **Plano de investimentos OP 2003. Essa história é que faz a diferença.** Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2003, 26p.
80. Vargas, Pepe. **A cidade que queremos.** [s.ed.], Caxias do Sul, 2000, 15p.

Cotacachi

81. Comité de Desarrollo Cantonal de Cotacachi. **Presupuesto Participativo Municipal: "Desde los espacios de participación ciudadana del Cantón Cotacachi"**. [s.ed.], Cotacachi, 2002, 4p.
82. Comité de Desarrollo Cantonal de Cotacachi. **"Congresos de la Niñez y la Juventud, Informe"**, 15 de noviembre de 2000, 21p. (inédito)
83. Comité de Desarrollo Cantonal de Cotacachi. **"Informe final y anexos de la Consulta Urbana en Cotacachi"**, 15 de noviembre 2000, 200p. (inédito)
84. Comité de Desarrollo Cantonal de Cotacachi. **"Un Municipio construido desde la Niñez y Juventud. Compendio de diagnósticos zonales de la niñez y juventud en Cotacachi, Ecuador"**, 15 de noviembre de 2000, 200p. (inédito)
85. Consejo de Desarrollo y Gestión Asamblea Cantonal Cotacachi. **"Plan de Acción del Programa de Acciones Prioritarias de Cotacachi"**, 16 de octubre 2002, 30p. (inédito)
86. Grelier, Robert. **"Informe sobre 2 Consulta Urbanas"**, abril 2001, 32p. (inédito)
87. Ruiz, Silvana. Centro de Investigaciones CIUDAD. **"Seguimiento a la Consulta Urbana de Cotacachi; Informe Final"**, octubre 2000, 24p. (inédito)
88. Vaca, Flor María; Ruíz, Lucía. **"Proyecto Sistematización de experiencias de ciudades amigas de los niños. "Cotacachi, un municipio construido desde la niñez y la juventud"**. octubre 2002, 50p. (inédito)

Cuenca

89. Asociación de Parroquias Rurales y Barrios Suburbanos de Cuenca. **La Asociación de parroquias rurales de Cuenca en el Ecuador**. APR, Cuenca, [c.a. 2000], 6p.
90. Guamán, Mónica. **"Presupuestos Participativos: Juntas Parroquiales de Cuenca, Ecuador año 2001"**. En: Seminario Internacional II Encuentro de Presupuesto Participativo "Desafíos para una gestión local democrática". Municipalidad de Cuenca, Cuenca, 2001, 18p.
91. Municipalidad de Cuenca. Secretaría General de Planificación. Departamento de Planes, Programas y Proyectos. **Proceso de atención municipal a las parroquias rurales del Cantón Cuenca durante el año 2001**. Municipalidad de Cuenca, Cuenca, 2001, 11p.

Icapuí

92. Prefeitura Municipal de Icapuí; AGORA XXI; Programa de Gestão Urbana. **"Brincando e cantando crianças e jovens constroem a gestão participativa de Icapuí"**. Serie: Cuadernos de Trabajo; N°95, Programa de Gestão Urbana, Prefeitura Municipal de Icapuí, Quito, 2002, 74p.
93. Prefeitura Municipal de Icapuí. **Orcamento Participativo: lição de democracia**. En: Revista de Icapuí: 16 anos de feliz cidade, Prefeitura

Municipal de Icapuí, Icapuí, 2001, 11p.

94. Prefeitura Municipal de Icapuí. **Icapuí constrói o sonho do Orçamento Participativo**. Prefeitura Municipal de Icapuí, Icapuí, 1998, 10p.
95. Prefeitura Municipal de Icapuí. **Regimento interno do fórum municipal do Orçamento Participativo /97**. Prefeitura Municipal de Icapuí, Icapuí, [c.a. 1998], 6p.
96. Teixeira, Francisco José. **Diálogo internacional sobre Gestión y Presupuesto Participativo para la Equidad. Ecuador, noviembre 2001**, [s.ed.], Quito, Riobamba, 2001, 14p.

Ilo

97. Bastidas, David. **Presupuesto Participativo: proceso metodológico 2002**. [s.ed.], Ilo, 2001, 30p.
98. Municipalidad Provincial de Ilo. **Presupuesto Participativo 2002**. Municipalidad Provincial de Ilo, Ilo, 2002, 4p.
99. Municipalidad Provincial de Ilo. **Ordenanza N°145-01- MPI**. Municipalidad Provincial de Ilo, Ilo, 2001, 19p.

Juiz de Fora, Brasil

100. Prefeitura Municipal de Juiz de Fora. **Catálogo de Programas e Ações**. Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2003, 96p.
101. Prefeitura Municipal de Juiz de Fora. **Orçamento Participativo 2001: Propostas Locais**. Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2001, 45p.
102. Prefeitura Municipal de Juiz de Fora. **Orçamento Participativo: você decide**. Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2000, 5p.
103. Prefeitura Municipal de Juiz de Fora. **Orçamento Participativo: o destino da cidade em nossas mãos**. Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2000, 6p.
104. Prefeitura Municipal de Juiz de Fora. **Orçamento Participativo: Planejamento Socializado Ascendente**. Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 1998, 72p.

México D.F., México

105. Coordinación de Participación Ciudadana. **El proceso del Presupuesto Participativo: Propuesta Preliminar (segunda versión)**. Coordinación de Participación Ciudadana, México [s.l.], 1998, 10p.
106. Desarrollo y Gestión Municipal, DyGM; Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento. COPEVI. **Sé parte y comparte: Presupuesto Participativo**. Gobierno del Distrito Federal de México; COPEVI, México D.F., 2002, 9p.
107. Movimiento Ciudadano por la Democracia. MCD; Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos. CAM. **Manual de Rendición de Cuentas desde la Ética Ciudadana**. Movimiento Ciudadano por la Democracia;

México D.F., 2001, 57p.

Montevideo

108. Font, Guillermo. guifont@chasque.apc.org. **Montevideo: presupuesto entre todos (I)**. 2000, 7p. Disponible en Web: www.chasque.apc.org/guifont/informes [Consulta: 13 Septiembre 2000]
109. Font, Guillermo. guifont@chasque.apc.org. **Montevideo entre todos (II)**. 2000, 3p. Disponible en Web: www.chasque.apc.org/guifont/informes [Consulta: 29 Septiembre 2000]
110. Font, Guillermo. guifont@chasque.apc.org. **Montevideo entre todos (III)**. 2000, 3p. Disponible en Web: www.chasque.apc.org/guifont/informes [Consulta: 3 Octubre 2000]
111. Igorra, Jaime. **Presupuesto Participativo en América Latina: experiencias de participación ciudadana en la gestión pública, Montevideo-Uruguay**. En: Relatorías del 1er Encuentro Internacional sobre Presupuesto Participativo. Serie: Cuadernos de Trabajo; No. 94, 2ed., PGU-ALC, DESCO, Municipalidad de Villa El Salvador, Quito, 2003, pp. 27-32.
112. Masdeu, William. **Apuntes sobre el Presupuesto Participativo y la descentralización participativa en Montevideo**. Intendencia Municipal de Montevideo, Montevideo, Agosto 2000, 10p.

Mundo Novo, Brasil

113. Prefeitura Municipal de Mundo Novo. **Orçamento Participativo. Regimento interno do conselho**. Prefeitura Municipal de Mundo Novo, Mundo Novo, 2001, 12p.

Palmela, Portugal

114. Câmara Municipal de Palmela. **Guia do Orçamento Participativo**. Câmara Municipal de Palmela, Palmela, 2002, 20p.

Pieve Emanuele, Italia

115. Amura, Salvatore. **La città che partecipa**. Ediesse, Roma, 2003.
116. Paba, Giancarlo; Perrone, Camilla. **Cittadinanza attiva. Il coinvolgimento degli abitanti nella costruzione della città**. Alinea, Firenze, 2003

Porto Alegre

117. Abers, Rebecca. **Orçamento Participativo: a população no controle das decisões públicas**. En: A cidade reinventa a democracia: as contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, Outubro 2000, pp.75-77.
118. Alfonsin, Betânia di. **Amministrazione democratica a Porto Alegre – Difficoltà e opportunità per portare avanti un esperimento di successo**. En: Indicatori e strumenti per una nuova democrazia territoriale: il bilancio partecipativo: materiali d' appoggio al percorso formativo. Trento, 7 all' 11 Maggio 2002, pp.106-110.

119. Allegretti, Giovanni. ***L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano.*** Alinea, Firenze, 2003, 448p.
120. Allegretti, G; Alfonsin, B. ***Dalla 'gestione consensuale' alla 'riprogettazione condivisa' del territorio.*** In: Globalizzazione e Movimenti Sociali, Manifestolibri, Roma, 2003, pp.121-153.
121. Allegretti, Giovanni. ***Pratiche e strumenti contestualizzati di governo locale . Riflessioni su alcune sperimentazioni europee nel solco di Porto Alegre,*** In: Quale Stato, n° 3, Roma, 2003.
122. Allegretti, Giovanni. ***Porto Alegre: una biografia territoriale. Ricercando la qualità urbana a partire dal patrimonio sociale.*** Firenze University Press, Firenze (in uscita), 2003.
123. Allegretti, Giovanni. ***Bilancio Partecipativo e gestione urbana: l'esperienza brasiliana di Porto Alegre.*** En: Indicatori e strumenti per una nuova democrazia territoriale: il bilancio partecipativo: materiali d' appoggio al percorso formativo. Trento, 7 all' 11 Porto Alegre, Maggio 2002, pp.74-158.
124. Allegretti, Giovanni. ***Opportunità e contraddizioni del Bilancio Partecipativo di Porto Alegre: una politica vista da un progetto.*** Em: La Nuova Città, n. 6/7, Fiesole, 2002.
125. Allegretti, Giovanni. ***Statuti locali e immaginari globali.*** Em: La democrazia possibile, Carta/IntraMoenia, serie "Cantieri", Napoli, 2002, pp.187-194.
126. Allegretti, Giovanni. ***Il Sud come Nord di Speranza: esperienze di bilancio partecipativo nei paesi periferici.*** Em: La democrazia possibile, Carta/IntraMoenia, serie "Cantieri", Napoli, 2002, pp.291-326.
127. Allegretti, G; Picheral, J. ***Il Bilancio Partecipativo in ambito europeo: tra resistenza al cambiamento e innovazione delle politiche territoriali.*** Em: La democrazia possibile, Carta/IntraMoenia, serie "Cantieri", Napoli, 2002, pp.327-348.
128. Allegretti, Giovanni, ***L'abitare come valore urbano nel nuovo piano 'esperienziale' di Porto Alegre (Brasile).*** Em: Urbanistica, n. 119, Porto Alegre, 2002.
129. Allegretti, Giovanni. ***Bilancio partecipativo e gestione urbana: l'esperienza brasiliana di Porto Alegre.*** Em: M. Carli (2001, editor), Il ruolo delle Assemblee elettive, Giappichelli Editore, vol. I, Torino, 2001, pp.551- 579.
130. Allegretti, Giovanni. ***Informality as a culture of dialogue: three Mayors of Porto Alegre face to face.*** Em: Plurimondi/Pluralworlds, n° 3, Porto Alegre, 2000.
131. Brunet, Luciano. ***Presupuesto Participativo en América Latina: experiencias de participación ciudadana en la gestión pública, Porto Alegre-Brasil.*** En: Relatorías del 1er Encuentro Internacional sobre Presupuesto Participativo. Serie: Cuadernos de Trabajo; No.94, 2ed., PGU-ALC, DESCO, Municipalidad de Villa El Salvador, Quito, 2003, pp.9-15.
132. Cassen, Bernard. ***Democracia participativa em Porto Alegre: Uma***

- experiência exemplar no Brasil.** [s.ed.], Porto Alegre, 1998, 6p.
133. Consejo de Presupuesto Participativo. CPP. **Presupuesto Participativo en Porto Alegre.** En: Revista Pobreza Urbana & Desarrollo: Presupuesto Municipal Participativo, Año 8, N°7, IIED-AL, Buenos Aires, Abril, 1998, pp.22-25.
134. Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. CIDADE. ***Quem é o público do Orçamento Participativo 2002.*** CIDADE, Porto Alegre, 2003, 79p.
135. Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. CIDADE. **Analizzando a fondo il bilancio di Porto Alegre.** En: Indicatori e strumenti per una nuova democrazia territoriale: il bilancio partecipativo: materiali d' appoggio al percorso formativo. Trento, 7 all' 11 Porto Alegre, Maggio 2002, pp.127-132.
136. Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. CIDADE. **Porto Alegre: in supporto dei partecipanti al Bilancio Partecipativo.** En: Indicatori e strumenti per una nuova democrazia territoriale: il bilancio partecipativo: materiali d' appoggio al percorso formativo. Trento, 7 all' 11 Porto Alegre, Maggio 2002, pp.123-126.
137. Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. CIDADE. ***De olho no orçamento.*** CIDADE, N°11, Ano 7, Porto Alegre, Outubro 2001, 4p.
138. Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. CIDADE. ***Histórico do Orçamento Participativo de Porto Alegre.*** CIDADE, Porto Alegre, 2001, 4p.
139. Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. CIDADE. ***De olho no orçamento.*** CIDADE, N°10, Ano 6, Porto Alegre, Outubro 2000, 4p.
140. Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. CIDADE; Prefeitura Municipal de Porto Alegre. ***Quem é o público do Orçamento Participativo: seu perfil, por que participa e o que pensa do processo.*** Prefeitura Municipal de Porto Alegre; CIDADE, Porto Alegre, 1999, 122p.
141. Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. CIDADE. ***Ciclo do Orçamento Participativo em Porto Alegre.*** CIDADE, Porto Alegre, 1999, 2p.
142. Daff, Sidiki Abdoul. **O Orçamento Participativo visto desde o Senegal.** En: A cidade reinventa a democracia: as contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, Outubro 2000, pp.119-123.
143. Dias Ribeiro, Marcia. ***Questões para a Democracia: redimensionando os espaços entre a representação e a participação política.*** [s.ed.], [s.l.], 2001,17p.
144. Fedozzi, Luciano. ***"Contribuições à discussão sobre o aperfeiçoamento do Orçamento Participativo de Porto Alegre".*** En: Selección de textos sobre Presupuesto Participativo, PGU-ALC; FORO, Quito, 1998, 7p.
145. Fidel, Marília. **A luta da população para garantir seus direitos.** En: A cidade reinventa a democracia: as contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, Outubro 2000, pp.71-74.
146. FORO; Programa de Gestión Urbana. PGU-ALC. ***Selección de textos sobre***

- Presupuesto Participativo.** PGU-ALC; FORO, Quito, 1998, 125p.
147. FORO; Programa de Gestión Urbana. PGU-ALC. **Rompendo nossos limites. Uma primeira avaliação dos pontos de estrangulamento que vivemos no processo do Orçamento Participativo de Porto Alegre.** En: Selección de textos sobre Presupuesto Participativo, PGU-ALC; FORO, Quito, 1998. 8p.
148. Fundação Perseu Abramo. **Conceito político e universal do Orçamento Participativo.** En: Orçamento Participativo: experiência de Porto Alegre, Fundação Perseu Abramo, Porto Alegre, 1997, pp.45-74.
149. Genro, Tarso; Souza, Ubiratan. **Presupuesto Participativo: la experiencia de Porto Alegre.** CTA; EUDEBA, Buenos Aires, 1998, 123p.
150. Genro, Tarso; Souza, Ubiratan. **Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le Budget Participatif: l'expérience de Porto Alegre au Brésil.** Dossier Pour un Débat N°82, Editions Charles Léopold Mayer, Paris, 1998, 103p.
151. Goldsmith, William; Vainer, Carlos. **Participatory Budgeting and power politics in Porto Alegre.** En: Land Lines, Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, 2001, pp.7-9.
152. Gret, Marion. **De l'expérience de démocratie participative de Porto Alegre.** Thèse pour obtenir le grade de Docteur de L'Université Paris III. Discipline: Science Politique. París, 2002, 590p.
153. Gret, Marion. **"Contribuição para identificar pontos críticos da experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre".** En: Selección de textos sobre Presupuesto Participativo, PGU-ALC; FORO, Quito, 1998, 6p.
154. Gret, M.; Sintomer, Y. **Porto Alegre: L'espoir d'une autre démocratie,** La Découverte, París, 2002, 135p.
155. Harnecker, Marta. **Delegando poder en la gente. El Presupuesto Participativo en Porto Alegre.** Centro de Investigaciones Memoria Popular Latinoamericana, La Habana, 1999, 55p.
156. Herzberg, Carsten. **"Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre: wie partizipative demokratie zu politisch-administrativen verbesserungen führen kann : 2. Auflage".** Region - Nation - Europa N°9, LIT, Münster, 2002, 149p.
157. Marquetti, Adalmir. **"Democracia, equidade e eficiencia: o caso do Orçamento Participativo em Porto Alegre".** En: Selección de textos de Presupuesto Participativo, PGU-ALC; FORO, Quito, 1998, 5p.
158. McGee, R. **Marcos Legales para la Participación Ciudadana: Informe Síntesis, Abril 2003.** Logo Link, São Paulo, 2003, 76p.
159. Matamoros, M. C.; Ramírez, R. A.; Zavala B. E. **Manual elemental de Derecho Presupuestario Municipal.** Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC), Managua, 2003, 89p.
160. Nuñez, Tarson. **Participação popular e combate à pobreza em Porto Alegre, Brasil.** Serie: Cuadernos de Trabajo; No.126, PGU-ALC, IULA - FLACMA, CITIES ALLIANCE, Quito, 2003, 176p.

161. Pont, R. (coor); Barcelos, A. (org). **Porto Alegre uma cidade que conquista**, Artes e Ofícios, Porto Alegre, 2000, 238 p.
162. Olegario, Assis. **O Orçamento Participativo de Porto Alegre**. En: A cidade reinventa a democracia: as contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, Outubro 2000, pp.59-63.
163. Organização Não Governamental Solidariedade. **Movimiento POP. Pelo Orçamento Participativo**. ONG Solidariedade, [s.l.], [c.a.1999], 1p.
164. Passos, André. **A experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre: Escola de Democracia**. En: A cidade reinventa a democracia: as contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, Outubro 2000, pp.65-67.
165. Pont, Raul. **Democratizando a democracia: lições da experiência**. [s.ed.], [s.l.], Junho 2002, 3p.
166. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Orçamento Participativo 2004: Regimento interno critérios gerais, técnicos e regionais**. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, [s.f.], 62p.
167. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Orçamento Participativo: modelo de gestão participativa. A experiência de Porto Alegre**. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, Janeiro 2003, 19p.
168. Prefeitura de Porto Alegre. **Guía del Presupuesto Participativo de Porto Alegre**. Coordenação de Relações com a Comunidade, Porto Alegre, 2003, 8p.
169. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Orçamento Participativo 2003: Regimento Interno critérios gerais, técnicos e regionais**. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 2002, 66p.
170. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Orçamento Participativo 2003: Plano de investimentos e serviços 2002**. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 2002, 58p.
171. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Orçamento Participativo 2004: Plano de investimentos e serviços 2003**. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 2002, 81p.
172. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Radicalização da democracia**. En: Porto Alegre. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 2002, pp.15-18.
173. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Quem é o público do Orçamento Participativo 2000**. Prefeitura Municipal de Porto Alegre; Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, Porto Alegre, 2002, 61p.
174. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **“Reglamento interno del Presupuesto Participativo Porto Alegre 2002/2003”. Encuentro Internacional Gestión Democrática Local y Presupuesto Participativo**. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 2001, 12p.
175. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Guia do Orçamento Participativo**

- Porto Alegre.** Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 2001, 15p.
176. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Porto Alegre, a capital do Orçamento Participativo.** Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 2001, 6p.
177. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Democracia e participação popular na esfera pública: A experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre.** Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 2000, 4p.
178. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Porto Alegre, Participatory Budgeting.** Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 2000, 8p.
179. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Orçamento Participativo 2000: Regimento Interno critérios gerais, técnicos e regionais.** Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 1999, 54p.
180. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Secretaria Municipal da Cultura. **Orçamento Participativo Porto Alegre: você é quem faz uma cidade de verdade.** Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 1997, 88p.
181. Prefeitura Municipal de Porto Alegre; GAPLAN. **Orçamento público.** Prefeitura Municipal de Porto Alegre; GAPLAN, 3ed., Porto Alegre, 1997, 20p.
182. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Metodologia para a definição do orçamento 1994.** Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 1994, 13p.
183. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Prestação de contas 94. O mapa da cidadania.** Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, Dezembro 1994, 60p.
184. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Diretrizes para Porto Alegre.** Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 1993, 58p.
185. Sanz, Andrés; Pineda, Carmen. **Presupuesto y participación: la experiencia de Porto Alegre y Kerala.** AECPA, Granada, Octubre 1999, 44p.
186. Sassarão, Paulo; Souza, Ivone de. **Gestión democrática local y Presupuesto Participativo.** UNICEF, [s.l.], 1999, 39p.
187. Silva, Marcelo. **Associativismo e participação social no "Orçamento Participativo": as experiências dos municípios de Porto Alegre, Alvorada e Gravataí- RS/Brasil.** [s.ed.], [s.l.], 2002, 24p.
188. Silveira, Darlene. **Democracia participativa: uma preocupação mundial.** En: Revista Ecos, Nº17, Março 2000, pp.24-27.
189. Sousa Santos, Boaventura de. **Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo.** ILDIS-FES, Abya Yala, Quito, 2004, 269.
190. Tonollier, Odir. **A gestão e o controle compartilhado.** En: A cidade reinventa a democracia: as contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, Outubro 2000, pp.183-185.

191. Utzig, José Eduardo. **Orçamento Participativo e performance governamental.** En: A cidade reinventa a democracia: as contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa, Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Outubro 2000, pp.189-203.
192. Verle, J., Brunet, L. (org). ***Un Nouveau Monde en Construction***, Guayí, Porto Alegre, 2002, 236p.

Recife, Brasil

193. Melo, Marcus; Rezende, Flávio; Lubambo, Cátia. ***Urban governance, accountability and poverty: The politics of Participatory Budgeting in Recife, Brazil.*** University of Birmingham, Birmingham, August 2000, 201p.
194. Prefeitura Municipal do Recife. **Prestação de contas.** En: Recife Melhor, Jornal da Prefeitura do Recife Vol. 1, N°10, Prefeitura Municipal do Recife, Recife, Janeiro 2003, 19p.
195. Prefeitura Municipal do Recife. ***Recife dos contrastes, Recife das mudanças.*** Prefeitura Municipal do Recife, Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, Recife, 2003, 8p.
196. Prefeitura Municipal do Recife. **A cidade mais igual as mulheres e o Orçamento Participativo.** En: Revista Lilás, Revista Informativa da Coordenadoria da Mulher N°1, Prefeitura Municipal do Recife, Recife, Julho 2002, 26p.
197. Prefeitura Municipal do Recife. ***Orçamento Participativo Recife: Regimento interno dos fóruns e do conselho.*** Prefeitura Municipal do Recife. Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, Recife, Abril 2002, 39p.
198. Prefeitura Municipal do Recife. ***Balanço das plenárias 2002.*** Prefeitura Municipal do Recife, Recife, 2002, 2p.
199. Prefeitura Municipal do Recife. ***Orçamento Participativo OP criança.*** Prefeitura Municipal do Recife, Recife, 2002, [p.irreg.].
200. Prefeitura Municipal do Recife. ***Orçamento Participativo do Recife: o povo definindo obras e ações por uma vida melhor.*** Prefeitura Municipal do Recife, Recife, 2002, 4p.
201. Prefeitura Municipal do Recife. ***Orçamento Participativo Recife: Regimento interno dos fóruns e do conselho.*** Prefeitura Municipal do Recife. Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, Recife, Abril 2002, 39p.
202. Prefeitura Municipal do Recife. ***Ciclo do Orçamento Participativo.*** Prefeitura Municipal do Recife, Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, Recife, 2001,12p.
203. Prefeitura Municipal do Recife. ***Orçamento Participativo do Recife.*** Prefeitura Municipal do Recife, Recife, 2001, 2p.

Rosario, Argentina

204. Municipalidad de Rosario. ***Presupuesto Participativo en Rosario: pautas***

presupuestarias 2003 definidas por las vecinas y los vecinos de la ciudad. Municipalidad de Rosario, Rosario, 2002, 62p.

San Salvador

205. Alcaldía Municipal de San Salvador. **Presupuesto Participativo Municipal 2000-2001. Guía de capacitación,** Alcaldía Municipal de San Salvador, San Salvador, 2001, 15p.
206. Alcaldía Municipal de San Salvador. **Proceso de presupuesto participativo,** Alcaldía Municipal de San Salvador, San Salvador, Junio 2001, [p.irreg.].
207. Alcaldía Municipal de San Salvador. **Presupuesto Participativo Municipal 2001-2001. Guía de capacitación,** Alcaldía Municipal de San Salvador, San Salvador, 2001, 15p.
208. Alcaldía Municipal de San Salvador. **Política para la Participación Ciudadana en el Municipio de San Salvador.** Departamento de Participación Ciudadana, San Salvador, 2000, 65p.
209. Comisión Municipal de Concertación para la Ciudad de San Salvador. **Herramientas y políticas para la Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador. Compilación.** Comisión Municipal de Concertación para la Ciudad de San Salvador, San Salvador, 2004, 105p.
210. Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS). **Plan Estratégico COAMSS 2003-2013.** Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador, San Salvador, 2003, 27p.
211. Fernández, M.; Cerritos, P. **Santo Tomás: Un esfuerzo sostenido de Participación Ciudadana y Planificación Participativa para el Desarrollo Local, Sistematización de la Experiencia 1997-2003.** Municipio de Santo Tomás, Departamento de San Salvador, San Salvador, 2003, 60p.
212. Villacorta, A. E.; Rodríguez, M. **Participación Ciudadana en San Salvador, Notas sobre una experiencia 1997-2003.** Comisión de Concertación para la Participación Ciudadana de la Ciudad de San Salvador, San Salvador, 2004, 332p.

Santo André, Brasil

213. Acioly, Claudio, et al. **Participatory Budgeting in the Municipality of Santo André, Brazil: the challenges in linking short-term action and long-term strategic planning, Draft version 02/2002.** IHS; Municipality of Santo André, SINPA, Santo André, 2002, 86p.
214. Carvalho, Maria do Carmo. **Equidade de gênero e de raça no Orçamento Participativo de Santo André.** Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais Pólis, São Paulo, 2000, 17p.
215. Carvalho, Maria do Carmo. **Orçamento Participativo no ABC: Mauá, Ribeirão Pires, Santo André, Gestão 1997/2000.** Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais Polís, São Paulo, 2000, 6p.

216. Carvalho, Maria do Carmo; Felgueiras, Débora. **Orçamento Participativo no ABC: Mauá, Ribeirão Pires, Santo André, Gestão 1997/2000.** En: Revista Pólis N°34, Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais Polis, São Paulo, 2000, 80p.
217. Pontual, Pedro. **Global dialogue - Expo 2000. Fighting Poverty: Social Innovations and New Coalitions.** [diap.], Santo André, 2000, 9p.
218. Prefeitura Municipal de Santo André. **II Encontro Internacional de Orçamento Participativo: "Desafios para uma gestão local democrática.** Prefeitura Municipal de Santo André, Santo André, 2002, 25p.
219. Prefeitura Municipal de Santo André. **Santo André mais igual: Programa Integrado de Inclusão Social.** Prefeitura Municipal de Santo André, Santo André, 2002, 58p.
220. Prefeitura Municipal de Santo André. **Santo André cidade futuro.** Prefeitura Municipal de Santo André, Santo André, Janeiro 2002, 11p.
221. Prefeitura Municipal de Santo André. **Santo André cidade futuro: Edição Especial de Aniversário.** Prefeitura Municipal de Santo André, Santo André, Abril 2002, 15p.
222. Prefeitura Municipal de Santo André. **Taller: "Institucionalización de la participación ciudadana": El Presupuesto Participativo como herramienta de combate a la exclusión social y como escuela de ciudadanía: "La experiencia del Municipio de Santo André".** Prefeitura Municipal de Santo André, Santo André, 2001, 12p.
223. Prefeitura Municipal de Santo André. **Retratos da cidade Santo André: subsídios ao Conselho Municipal do orçamento. Orçamento Participativo 2001/2002.** Prefeitura Municipal de Santo André, Santo André 2001, 66p.
224. Prefeitura Municipal de Santo André. **Jornal do Orçamento Participativo: Santo André inicia OP 2001.** Prefeitura Municipal de Santo André, Santo André, Março 2001, 8p.
225. Prefeitura Municipal de Santo André. **Orçamento Participativo: você aparece.** Prefeitura Municipal de Santo André, Santo André, 2000, 3p.
226. Prefeitura Municipal de Santo André. **Tome conta da sua cidade: Orçamento Participativo.** Prefeitura Municipal de Santo André, Santo André, 2000, 4p.
227. Prefeitura Municipal de Santo André. **Jornal do Orçamento Participativo: Santo André as prioridades para 1999.** Prefeitura Municipal de Santo André, Santo André, Fevereiro 1999, 7p.
228. Prefeitura Municipal de Santo André. **Orçamento Participativo.** Prefeitura Municipal de Santo André, Santo André, 1999, 4p.
229. Prefeitura Municipal de Santo André. **Regimento interno. Orçamento Participativo: você participa, a cidade melhora.** Prefeitura Municipal de Santo André, Santo André, 1999, 18p.

230. Prefeitura Municipal de Santo André. **Regimento interno 2003**. Prefeitura Municipal de Santo André, Santo André, 1999, 14p.
231. Silva, Marisa da. **Orçamento Participativo. A experiência, potencialidades e desafios**. [s.ed.], Santo André, 1999, 4p.
232. Prefeitura Municipal de Santo André. **Orçamento Participativo: você aparece, Santo André acontece**. Prefeitura Municipal de Santo André, Santo André, Março 1998, 4p.
233. Prefeitura Municipal de Santo André. **Jornal do Orçamento Participativo: Conheça a história do Orçamento Participativo**. Prefeitura Municipal de Santo André, Santo André, Junho 1997, 4p.
234. Prefeitura Municipal de Santo André. **Orçamento Participativo 98. Regimento**. Prefeitura Municipal de Santo André, Santo André, 1997, 8p.
235. Silva, Marisa da. **Presupuesto Participativo en América Latina: experiencias de participación ciudadana en la gestión pública, Santo André-Brasil**. En: Relatorías del 1er Encuentro Internacional sobre Presupuesto Participativo. Serie: Cuadernos de Trabajo; No.94, 2ed., PGU-ALC, DESCO, Municipalidad de Villa El Salvador, Quito, 2003, pp.17-25.
236. Santo Andre's Mayor Office. **Community-based budget: the Santo André experience**. Santo André 's Mayor Office, Santo André, June 2001, 6p.

São Paulo

237. Instituto Polis, Observatorio dos Directos do Cidadao. **Orçamento Participativo em São Paulo (2001-2002)**. Instituto Polis/ PUC-SP, São Paulo, 2004, 45p.
238. Prefeitura Municipal de São Paulo; Secretaria Municipal da Educação. **Orçamento Participativo criança: educação cidadã**, Prefeitura Municipal de São Paulo, São Paulo, [s.f.], 4p.
239. Prefeitura Municipal de São Paulo. **Presupuesto Participativo**, Prefeitura Municipal de São Paulo São Paulo, [s.f.], 4p.
240. Prefeitura Municipal de São Paulo. **Participar para mudar**. Prefeitura Municipal de São Paulo; Coordenadoria Especial da Mulher, São Paulo, [s.f.], 2p.
241. Prefeitura Municipal de São Paulo. **Boletim informativo do Orçamento Participativo da cidade de São Paulo**, en: Op Sampa N°1, Prefeitura Municipal de São Paulo São Paulo, Junho 2003, 8p.
242. Prefeitura Municipal de São Paulo. **Orçamento Participativo de São Paulo**. Prefeitura Municipal de São Paulo, São Paulo, Julho 2003, 6p.
243. Prefeitura Municipal de São Paulo. **Orçamento Participativo: instrumento de combate à pobreza e exclusão social**, Prefeitura Municipal de São Paulo, São Paulo, 2003, 19p.
244. Prefeitura Municipal de São Paulo; Coordenadoria Especial do Orçamento Participativo; Conselho do Orçamento Participativo. **Plano de obras e**

- serviços do Orçamento Participativo 2003.** Coordenadoria Especial do Orçamento Participativo, São Paulo, Agosto 2002, 35p.
245. Prefeitura Municipal de São Paulo. **Cidadania, inclusão social e combate à Pobreza. Orçamento Participativo 2002. Ciclo temático.** Prefeitura Municipal de São Paulo, São Paulo. 2002, 44p.
246. Prefeitura Municipal de São Paulo. **Orçamento Participativo: desafio, esforço e resultado.** Prefeitura Municipal São Paulo, São Paulo, 2002, 33p.
247. Prefeitura Municipal de São Paulo; Coordenadoria Especial do Orçamento Participativo; Conselho do Orçamento Participativo. **Plano de obras e serviços do Orçamento Participativo 2003,** Coordenadoria Especial do Orçamento Participativo, São Paulo, Agosto 2002, 35p.
248. Prefeitura Municipal de São Paulo. **Guia do Orçamento Participativo 2001: informações e orientações para participantes.** Prefeitura Municipal de São Paulo, São Paulo, 2001, 43p.
249. Prefeitura Municipal de São Paulo. **Guia do Orçamento Participativo 2001: Informações e orientações para participantes.** Prefeitura Municipal de São Paulo, São Paulo, 2001, 43p.
250. Prefeitura Municipal de São Paulo. **Orçamento Participativo 2002.** Prefeitura Municipal de São Paulo, São Paulo, [c.a. 2000], 2p.
251. Sánchez, Félix. **Orçamento Participativo: administração democrática e cidadania no século XXI. Democracia participativa: a cidadania tem a palavra,** [s.ed], [s.l], [s.f], 13p.
252. Sánchez, Félix. **Orçamento Participativo de São Paulo: balanço e perspectivas de uma experiência recente.** [s.l.], [s.ed.], [s.f.], 8p.
253. Sánchez, Félix. **O Orçamento Participativo em São Paulo.** [s.ed.], [s.l.], [s.f.], 3p.
254. Secretaria Municipal de Comunicação e Informação Social. **SP-VOCÊ: informativo da Prefeitura Municipal de São Paulo.** Nº 8, São Paulo, Secretaria Municipal de Comunicação e Informação Social, Abril, 2002, 8p.

Villa El Salvador

255. Asociación de Comunicadores Sociales. CALANDRIA. **Encuentro distrital del Presupuesto Participativo: juntos decidiremos el futuro de VES.** Gobierno Local de Villa El Salvador; CALANDRIA, Lima, 2000, 8p.
256. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo. DESCO. **Encuentro Internacional de Presupuesto Participativo: algunas cifras de Villa El Salvador.** DESCO, Lima, 1998, 3p.
257. Chambi Echegaray, Gina; Marulanda, Liliana. **Programa de Apoyo para la implementación de Planes de Acción Habitat II, SINPA. Desarrollo local con gestión participativa: Presupuesto Participativo Villa El Salvador.** SINPA, Lima, 2001, 50p.
258. Consejo Municipal de Villa El Salvador. **Ordenanza municipal N°030-2001-MVES.** Consejo Municipal de Villa El Salvador, Lima, Junio 2001, 5p.

259. Cuenca, María Luisa. Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento. COPEVI. **"Institucionalización de la participación ciudadana. Propuesta de indicadores"**, mayo 2002, 22p. (inédito)
260. Gobierno Local de Villa El Salvador. **Comunicado público. ¡Seguimos adelante con el Presupuesto Participativo en el marco del plan integral de desarrollo.** Gobierno Local de Villa El Salvador, Lima, 2002, 2p.
261. Gobierno Local de Villa El Salvador; Asociación de Comunicadores Sociales. CALANDRIA. **Presupuesto participativo de Villa El Salvador: 25 de marzo: Encuentro Distrital, día de decisiones.** CALANDRIA, Lima, 1999, 10p.
262. Llona, Mariana. **El Presupuesto Participativo en el proceso de planificación de Villa El Salvador.** En: Revista Quehacer, N°136, DESCO, Lima, 2002, pp.78-87.
263. Púmar, Martín. **Presupuesto Participativo en América Latina: experiencias de participación ciudadana en la gestión pública, Villa El Salvador-Perú.** En: Relatorías del 1er Encuentro Internacional sobre Presupuesto Participativo. Serie: Cuadernos de Trabajo; No.94, 2ed., 2003, PGU-ALC, DESCO, Municipalidad de Villa El Salvador, Quito, pp. 3-7.
264. Quedara, Enrique; Guerrero, Lucy. Asociación de Comunicadores Sociales, CALANDRIA. **Apuntes para un balance del proceso concertado de desarrollo de Villa El Salvador: plan integral y Presupuesto Participativo.** PGU-ALC, Lima, Junio 2002, 7p.
265. Valdivia, Virna. Asociación de Comunicadores Sociales, CALANDRIA. **"Gestión urbana en la ciudad de Villa El Salvador, Perú"**, 26 de junio de 2000, 24p. (inédito)

Anexo 4.4. Bibliografía de otras ciudades con presupuesto participativo.

Archidona, Ecuador

266. Ilustre Municipio de Archidona. **Proyecto para la implementación del Presupuesto Participativo.** Ilustre Municipio de Archidona, Archidona, [c.a. 2000], 18p.

Azogues, Ecuador

267. Barzallo, Diana. **Propuesta para la elaboración del Presupuesto Participativo.** Municipalidad de Azogues, Cuenca, 2002, 9p.

268. Barzallo, Diana. **I Cabildo Social con niños, niñas y adolescentes. "Yo también soy ciudadano".** Municipalidad de Azogues, Cuenca, 2002, 4p.

Barra Mansa, Brasil

269. A voz da cidade. **Assessora do PGU visita Barra Mansa.** En: La voz da cidade, Barra Mansa, Junho 1998, 1p.

270. Costa, Emyly, **I Seminario Internacional sobre Governabilidade Participativa e Cidadania Infantil.** Documento Base. Mayo 2000, 8p.

271. Damião Freire, Maria Aparecida, **Manual de Capacitação - Passo a passo na implantação do Orçamento Participativo Mirim.** Prefeitura Municipal de Barra Mansa, Habitat, PGU-ALC, Dic. 2000, 28p.

272. Instituto Brasileiro de Administração Municipal, IBAM; Área de Desenvolvimento Econômico e Social, DES; Núcleo de Direitos Humanos e Cidadania, NDHC. **Orçamento Participativo Mirim de Barra Mansa. Documento final.** IBAM; DES; NDHC, Barra Mansa, fevereiro 2000, 37p.

273. Jornal da Comunicação. **ONU apoia projeto pioneiro com crianças em Barra Mansa.** En: Jornal da Comunicação, Barra Mansa, junho 1998, pp.2

274. Jornal do Orçamento Participativo. **Memória do OP em Barra Mansa,** En: Jornal do Orçamento Participativo, Informativo da PMBM. Ano 1 N°001, Barra Mansa, junho 1998, pp.5.

275. Instituto Brasileiro de Administração Municipal, IBAM; Área de Desenvolvimento Econômico e Social, DES; Núcleo de Direitos Humanos e Cidadania, NDHC. **Orçamento Participativo Mirim de Barra Mansa. Documento final.** IBAM; DES; NDHC, Barra Mansa, fevereiro 2000, 37p.

276. Instituto Brasileiro de Administração Municipal,, IBAM. **Presupuesto Participativo Infantil de Barra Mansa, Brasil.** Relatório Final. Nov. 2000, 35p+anex.

277. Lombera, Rocío, **Consolidación del presupuesto participativo infantil. Informe de seguimiento de Consulta Urbana y Plan de Acción en Barra Mansa Brasil.** COPEVI, nov. 1999, 12p.

278. Prefeitura Municipal de Barra Mansa; HABITAT; PGU-ALC. **Cartilha do Orçamento Participativo Mirim,** Prefeitura Municipal de Barra Mansa;

HABITAT; PGU-ALC, Barra Mansa, 2000, 15p

279. UNICEF. Child Friendly Cities. **Proyecto Sistematización de experiencias ciudades amigas de los niños. Barra Mansa, Brazil. Governabilidade participativa em Barra Mansa. Vivencias inovadoras em cidadania e educação para crianças jovens e adultos.** Versión preliminar para discusión. Octubre 2002.
280. University of Sussex. **Children and Young People's Participation in Urban Governance.** University of Sussex, Institute of Development Studies, Sussex, Great Britain, 2004, p. 39p.

Ciudad Guayana, Venezuela

281. Alcaldía del Municipio Caroní. **Juntos construimos la ciudad que queremos en el 98.** Alcaldía del Municipio Caroní, Bolívar, [s.f.], 7p.
282. Universidad Católica Andrés Bello. **Presupuesto Participativo.** Universidad Católica Andrés Bello, Ciudad Guayana, 2000, 11p.

Guarulhos, Brasil

283. Prefeitura Municipal de Guarulhos. **Orçamento participativo 2003 o povo decide.** Prefeitura Municipal de Guarulhos. Guarulhos, [c.a. 2003], 8p.
284. Prefeitura Municipal de Guarulhos. **Guarulhos fazendo mais, gastando menos.** Prefeitura Municipal de Guarulhos, Guarulhos, Julho 2002, 19p.

Ibarra, Ecuador

285. Ilustre Consejo Municipal de Ibarra. **Ordenanza de presupuesto participativo: el Ilustre Consejo Municipal de Ibarra,** Ilustre Consejo Municipal de Ibarra, Ibarra, [s.f.], 5p.
286. Ilustre Consejo Municipal de Ibarra. **Ordenanza que reglamenta la asignación, distribución, ejecución, seguimiento, control y evaluación del presupuesto participativo,** Ilustre Consejo Municipal de Ibarra, Ibarra, [s.f.], 5p.

Ipatinga, Brasil

287. Prefeitura Municipal de Ipatinga. **Orçamento participativo: regimento resolução N°005, de 28 de agosto de 1998,** Prefeitura Municipal de Ipatinga, Ipatinga, Agosto 1998, 18p.

Mons, Francia

288. Démocratiser Radicalement la Démocratie. DRD. **"Participez, changez votre cité! le budget participatif de Mons".** En: Réseau International "Démocratiser Radicalement la Démocratie", DRD, París, 2002, 1p.

Morán, Venezuela

289. Hernández, Maryori. **El presupuesto participativo en el Municipio de Morán (Venezuela).** En: Pobreza Urbana & Desarrollo Año 8, N° 19, IIED-AL, Buenos Aires, Diciembre 1998, pp.77.

León, Nicaragua

290. Alcaldía Municipal de León. **Memoria de Seminario Presupuesto Participativo 17 y 18 de Febrero 2003**. Alcaldía de León, Dirección de Cooperación Externa, León, 2003, 43p.
291. Alcaldía Municipal de León; Pérez Ayerdis, Denis. **Cabildo Municipal Rendición de Cuentas Año 2003**. Alcaldía de León, León, 2003, 11p.

Pinheiral, Brasil

292. Prefeitura Municipal de Pinheiral; Assessoria de Comunicação Social. **Orçamento participativo 2003**. Prefeitura Municipal de Pinheiral, Pinheiral, [c.a. 2003], 20p.
293. Prefeitura Municipal de Pinheiral; **Orçamento Participativo Mirim de Pinheiral**. Prefeitura Municipal de Pinheiral, URBES, PGU, Pinheiral, 2003, 8p.

Rio Grande do Sul, Brasil

294. Governo do Rio Grande do Sul. **Orçamento Participativo: participar, construir**. Governo do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, ilus., [s.f.], 4p.
295. Governo do Rio Grande do Sul. **Assembléia Pública Mundial del Presupuesto Participativo com los Gastos de Guerra**". Governo do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2002, 5p.
296. Governo do Rio Grande do Sul. **Plano de investimentos e serviços 2001**. Governo do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul 2001, 88p.
297. Governo do Rio Grande do Sul. **Orientações para propostas, debates e votações nas assembleias 2001 para elaborar o orçamento estadual de 2002, Rio Grande do Sul**. Governo Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2001, 24p.
298. Governo do Rio Grande do Sul. **Regimento interno: processo OP-RS 2001/2002 critérios gerais e metodologia**. Governo do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2001, 20p.
299. Governo do Rio Grande do Sul. **O processo em 2001 para elaborar o orçamento estadual de 2002**. Governo do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2001, 24p.
300. Governo do Rio Grande do Sul. **Caminhos da participação**. Governo do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, ilus., 2001, 22p.
301. Governo do Rio Grande do Sul. **O processo em 2002: para elaborar o orçamento estadual de 2003**. Governo do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2001, 24p.
302. Governo do Rio Grande do Sul. **Orientações para propostas, debates e votações nas assembleias 2002, para elaborar o orçamento estadual de 2003**. Governo do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2001, 31p.
303. Governo do Rio Grande do Sul. **Prestação de contas 1999:2000:2001**. Governo do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, ilus., 2001, 78p.

304. Sousa, Ubiratan de. **Presupuesto participativo: la experiencia Rio Grande do Sul.** [s.ed.], [s.l.], [s.f.], 22p.

Santa Maria, Brasil

305. Prefeitura Municipal de Santa Maria. **Santa Maria não espera as soluções caírem do céu: o que é, como funciona o orçamento participativo de Santa Maria,** Prefeitura Municipal de Santa Maria, Santa Maria, 2002, 14p.

Tapejara, Brasil

306. Prefeitura Municipal de Tapejara – RS. **Orçamento Participativo. Todo mundo fala nele. Prestação de contas.** Prefeitura Municipal de Tapejara, Tapejara, 2002, 16p.

Viamão

307. Luiz Beras, Cesar André. **A democratização do Estado e a participação popular: Legitimação do Estado versus autonomia da sociedade civil. Uma reflexão sobre o OP de Viamão – RS, 2001 e 2002.** Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003, 200p.