

# Marco conceptual sobre **presupuesto participativo**

---

Lucía Ruiz Pozo

*“El Presupuesto Participativo  
es un proceso de democracia directa,  
voluntaria y universal donde el pueblo puede  
discutir y decidir sobre el presupuesto  
y las políticas públicas.”*

*Ubiratán de Souza – Porto Alegre*

Introducción	7
Antecedentes, amenazas y casos	9
Fortalezas de los presupuestos participativos	15
Tipología de presupuestos participativos	19
Bibliografía	25
Matriz de dimensiones y variables	26

Los presupuestos participativos se encuentran entre los procesos más innovadores y significativos para ampliar el juego democrático, mejorar la gobernabilidad y potenciar la inclusión social. Implican una serie de cambios en las estructuras institucionales y operacionales de los sistemas de gobierno local, y en las modalidades de participación, comunicación y organización de la ciudadanía. Se refuerza la buena gobernabilidad en la medida que implica la promoción de una participación ciudadana efectiva.

Desde el principio conviene tener muy presentes los conceptos clave que acompañan a todo proceso de presupuesto participativo: gobernabilidad, participación e inclusión social. La gestión pública de gobierno incluye la participación de los actores sociales para discutir y determinar los contenidos y modos de desarrollo que se ejecuten. Dicho de otro modo, tiene que ver con la (re) distribución del poder.

El presupuesto participativo es uno de los mecanismos más integrales para ampliar la participación ciudadana y fomentar el desarrollo local. Ahora bien, hay que diferenciar los distintos procesos de "participación". Es en la especificidad y en la calidad de la participación, en los objetivos últimos que están explícitos o implícitos, cuando se emprende una verdadera gestión local con presupuestos participativos.

Actualmente, el presupuesto participativo ha ganado mucha popularidad y se perfila como una de las herramientas más acertadas para democratizar la gestión de los gobiernos locales. Según Yves Cabannes, se pueden establecer tres etapas en su desarrollo: una primera fase experimental inaugurada por Porto Alegre en 1989; una segunda (1997-2000) de expansión y masificación nacional en Brasil; y una tercera, a partir del 2000, de expansión internacional y de diversificación. En efecto, desde el año 2000, las experiencias ya se están reproduciendo en la Región Andina (Perú -con una ley nacional-, Ecuador,

Colombia y Bolivia), en algunas ciudades del Cono Sur, en otras de Europa, e, incluso, se constatan experiencias incipientes en África. De ahí que, más allá de un fenómeno de moda y de curiosidad inicial, Cabannes señale que las experiencias de presupuesto participativo se están, efectivamente, globalizando, (Cabannes, 2004: 18). En Perú, por ejemplo, con la entrada en vigor en 2003 de la Ley Marco de Presupuesto Participativo se calcula que más de 1800 municipios peruanos lo estarían aplicando. En esta masificación, no obstante, queda pendiente la tarea de verificar la calidad de los procesos y los logros de los objetivos propuestos.

En Ecuador, los gobiernos locales alternativos marcaron importantes avances para nuevos modelos de gestión; destacables, entre otros, los casos emblemáticos de Cotacachi y de Nabón. Empezando por Porto Alegre, no es casual que hayan sido los gobiernos de izquierda los que concentren las experiencias de mayor sustentabilidad. El éxito de Porto Alegre radica en que plantearon transformaciones sustanciales; transformaciones que han llamado la atención de la cooperación internacional y que son objeto de premios de buenas prácticas y de constantes investigaciones y referencias de casos.

Las experiencias transformadoras de presupuesto participativo persiguen, al mismo tiempo, garantizar la atención de los sectores históricamente excluidos y fortalecer la democracia participativa otorgando a las comunidades y a sus habitantes la posibilidad de tener voz y decisión. Es importante señalar que iniciar un proceso de presupuesto participativo implica, necesariamente, voluntad política y una mayor transparencia de los actos administrativos, se trata, por tanto, de enfrentar el clientelismo y la corrupción.

## ANTECEDENTES, AMENAZAS Y CASOS



Hay, sin embargo, algunas alertas y contradicciones en relación a estos procesos. Nuria Cunil, por ejemplo, señala que hay que tener muy en cuenta las instituciones gubernamentales y agencias que promocionan esas prácticas participativas en la medida que éstas abordan parcial y fragmentariamente la relación descentralización – participación ciudadana. Y subraya que la generación de mecanismos de participación social no necesariamente estimula la organización social, es más, puede, incluso, conllevar una desarticulación del tejido social y/o fortalecer asimetrías en la representación social, redundando en el debilitamiento de la sociedad civil. Para ella “lo que está en juego es la estructuración de nuevas relaciones de poder, sin embargo, su viabilidad está condicionada a la superación de sistemas precarios, en gran medida privatizados y signados por el autoritarismo. ¿Pueden estos sistemas promover ampliamente la participación ciudadana? ¿Puede ésta sobrevivir si no se modifican estructuralmente tales relaciones? ¿Cómo la sociedad civil, en condiciones actuales de una creciente fragmentación y desintegración social, pueden incrementar su poder para presionar a favor de la democratización del Estado?” (Cunil, 1995: 9).

Por su lado, Sergio Baierle, cientista político de Cidade, en su artículo el “Buen gobierno en la era de los mercados”, también puntualiza que no hay que dejarse llevar por la ingenuidad de los discursos de participación; hay que verificar si detrás de los procesos se halla, efectivamente, una intención real de transformación de las estructuras de poder. (La Era Urbana, 2004: 62).

Baierle señala que "así como la policía no fue creada para proteger a la sociedad de la criminalidad, los gobiernos no surgen para promover la felicidad general, pero sí para asegurar tranquilidad a determinadas relaciones históricas de poder y de producción, presentadas modernamente bajo la fijación del interés público." Por lo tanto, para Baierle "sólo podrá ser bueno el gobierno que revolucionará, en el límite de lo posible, este sentido tradicional de la gobernabilidad como expropiación política y reintegrará la opinión pública y la soberanía popular. Tal gobierno tendrá que invertir la lógica de construcción del Estado Moderno, basada en el burocratismo y en el derecho burgués... Mujeres y hombres decidirían colectiva y libremente el destino de sus comunidades, en una especie de ciudadanía griega on-line, extendida ante los grupos y clases sociales" (La Era Urbana, 2004: 62).

Baierle nos invita a reflexionar y hacernos algunas preguntas clave sobre el asunto: ¿cuál es el grado de madurez política que sería necesaria para que el nivel de politización no degenera en la eliminación del espacio de la política, conjuntamente con los derechos civiles y sociales?, ¿cuál es la viabilidad de la emergencia de proyectos colectivos en un contexto dominado por el individualismo posesivo? Según Baierle, la gran cuestión política por resolver en las utopías democráticas no sería tanto cómo realizar los intereses a través de estrategias gubernamentales, sino cómo radicalizar democráticamente el modo de construcción del interés público: la socialización de los medios de decisión. No hay que olvidar que la vida política no se construye solamente con el diálogo y que su realidad primaria son las relaciones de poder entre fuerzas sociales (La era Urbana, 2004: 62).

Un ejemplo de una aplicación de una buena práctica de gestión transformadora es, sin duda, la de Porto Alegre. Boaventura De Sousa Santos en su libro "Democracia y participación: el ejemplo del presupuesto participativo", destaca el caso del presupuesto participativo de Porto Alegre como una iniciativa urbana orientada a la redistribución de los recursos de la ciudad a favor de los grupos sociales más vulnerables. Y subraya, además, que dicha experiencia de democracia participativa, que subyace a las diferentes formas de presupuesto y planeación participativa, es hoy en día, en realidad, una forma de globalización contra-hegemónica (De Sousa Santos, 2004, 14). Así, "la experimentación democrática de Porto Alegre es una de las más conocidas en todo el mundo, elogiada por haber hecho posible una eficaz y muy democrática asignación de los recursos urbanos. Ya en 1993, el Banco

Mundial, más preocupado por la eficacia técnica que por el carácter democrático del presupuesto participativo, subrayaba el “éxito inicial” de Porto Alegre, a la luz de tres criterios establecidos por el Programa de Gestión Urbana promovido por el Banco Mundial: la movilización de los recursos para financiar los servicios urbanos; el perfeccionamiento de la gestión financiera de esos recursos; la organización de las instituciones municipales con el objetivo de promover una mayor eficacia y capacidad de respuesta por parte de los servicios urbano (Davery, 1993). Desde entonces, el Banco Mundial, en varias ocasiones, ha hecho publicidad y ha promovido el modelo de gestión de Porto Alegre (véase, por ejemplo Confer, 1999) y ha recompensado al municipio concediéndole préstamos” (De Sousa Santos, 2004: 19).

***Prefeitura de Porto Alegre Brasil.  
Administración Popular***

“donde la participación habla más alto”  
“Un ejemplo de democracia para todo el mundo”

“En Porto Alegre la población es quién traza los rumbos de la ciudad. Metrópoli con mejor calidad de vida del país, con un millón trescientos mil habitantes, es una ciudad de calles arborizadas, bañada por un lago llamado Guaíba. En Porto Alegre, se mezclan contingentes étnicos, clases sociales distintas. Es una ciudad plural. Y hace historia con un ejemplo de democracia: el presupuesto participativo.

***El Presupuesto Participativo***

El presupuesto participativo es una forma pública y transparente de poder. A través del PP el ciudadano participa de las decisiones municipales sobre el presupuesto y acompaña de dónde viene el dinero y a dónde va. Oír al ciudadano, individual o colectivamente, de forma permanente, hacer del sector público un instrumento al servicio de la mayoría de la población es el desafío que la Administración Popular asumió al crear e implantar el Presupuesto participativo en 1989.”

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

Siguiendo con el caso de Porto Alegre, también parece interesante añadir una última observación de Baierle: “cuando hablamos de un espacio público en la caracterización del presupuesto participativo, 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 Habermas<sup>1</sup>, [sino] 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” (Cabannes, 2003: 19).

En el Perú las experiencias de presupuesto participativo nacieron, inicialmente, de la combinación de las voluntades de gobiernos democráticos y de sus habitantes. Dicha combinación se traduce en el 2003 en la Ley Marco de Presupuesto Participativo que obliga a todos los municipios a aplicarla.

Lourdes Blanco, Secretaria Técnica de la Red Perú de iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local, destaca, no obstante, que la Ley Marco de Presupuesto Participativo y su reglamento “conservan un enfoque tutelar que resta calidad a los procesos y disminuye las capacidades creativas e innovadoras de los gobiernos locales y su comunidad; y de manera contraria a lo que se buscaba, limitaría en algunos casos los avances de experiencias ya desarrolladas en términos de calidad de la participación y decisiones”. Añade, además, que el éxito de los presupuestos participativos continúa dependiendo demasiado de la voluntad política y de la confianza generada. De todos modos, concluye, el marco jurídico vigente es una oportunidad para alcanzar mayores niveles de calidad.

Otras referencias emblemáticas de América Latina expresan y describen así el enfoque de sus procesos particulares:

<sup>1</sup> 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, véase también Leonardo Avritzer, “Democracia deliberativa”, *Metapolítica*, v.5, no. 18.

## **Municipio de Montevideo**

### **Presupuesto participativo: definición**

El proceso de Presupuesto Participativo de Montevideo es una forma de diálogo democrático que se establece entre el Ejecutivo municipal y los vecinos y organizaciones sociales de Montevideo. Es una herramienta de participación democrática de la descentralización participativa, cuya construcción fue iniciada junto con ella en 1990.

El proceso del PP asegura a los habitantes de Montevideo el derecho de participación universal, para deliberar sobre el uso de los recursos públicos administrados por la Intendencia Municipal de Montevideo y para decidir el destino de una parte del Presupuesto Municipal determinando realizar obras de su directo interés.

El PP también crea procedimientos y oportunidades para que los ciudadanos/as y sus organizaciones puedan realizar un mayor seguimiento y control social de la gestión de la IMM. En este proceso, la actuación de los órganos centrales y locales del Gobierno Departamental, observan el principio de la autonomía de la sociedad civil y sus organizaciones. El proceso del PP se apoya en su dinámica en el funcionamiento, convocatoria, capacidad de promoción de la participación, articulación, mediación, consulta y representación vecinal que ejercen los órganos del sistema descentralizado de Montevideo.

Nuevas Reglas para el Presupuesto Participativo de Montevideo, Ciclo 2006. Departamento de Descentralización - Intendencia Municipal de Montevideo. Presupuestos participativo: definición vecinet – No. 819 – vecinales – 04/05/06

**Municipio de Nabón****¿Qué entendemos por Presupuesto participativo (PP)?**

El PP constituye un proceso de toma de decisiones entre la ciudadanía y el gobierno local, sobre el diseño, ejecución, evaluación y control social del presupuesto municipal. En el marco de los objetivos estratégicos del desarrollo cantonal –decididos participativamente y en forma previa-, el Consejo Municipal asigna porcentajes presupuestarios tanto de las obras y acciones estratégicas del desarrollo cantonal como a la asignación directa por parte de la ciudadanía. Con esta asignación, los Comités de Desarrollo Parroquial y Comunal, asignan los valores correspondientes a cada Comité Promejoras (organización de base en la zona mestiza e indígena), allí los hombres y mujeres de cada comunidad o sector deciden cuáles serán las acciones prioritarias en las que invertirán el presupuesto de ese año y cuál es la contraparte con la que contribuirán. En ese sentido, el PP es un ejercicio participativo de planificación anual de las actividades cantonales con sus respectivos costos. La planificación estratégica se vincula con la planificación operativa anual, dando lugar al Sistema de Planificación y Presupuesto Participativo.

René Unda y Rosario Jácome. Del clientelismo político a la participación ciudadana: experiencia del presupuesto participativo en el Cantón Nabón. PDDL, Intercooperation, COSUDE, Cuenca, 2006. pg9.

## FORTALEZAS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS



**E**l proceso de formulación de los presupuestos participativos incide en la democratización, en la transparencia y en la maximización de los recursos de la gestión pública local. Incide en la democratización porque se amplía el número de actores que intervienen en la toma de decisiones sobre la asignación de recursos; los diversos representantes de la sociedad civil, en coordinación con autoridades y técnicos municipales, tienen la oportunidad de conocer y decidir. Incide en la transparencia porque existe una apertura democrática y un control social sobre las distintas fases de la gestión local: discusión, decisión y ejecución de programas o proyectos. E incide en la maximización de los recursos porque no sólo mejora la calidad del gasto, atendiendo a los proyectos concertados o de verdadero interés general que buscan impactos en las condiciones de vida de la población, también exige una contraparte de recursos de los beneficiarios.

Franklin Ramírez, al respecto, señala: “los procesos de innovación política en el nivel de los gobiernos locales suponen una apuesta por buscar la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Ello involucra la puesta en juego de una serie de instrumentos

y mecanismos que, de forma conjunta y global, propicien y activen la participación, la planificación y el control de la ciudadanía en los distintos momentos y esferas de gobierno y gestión pública locales, al tiempo que se propicia la mayor eficiencia de éstas” (Ramírez, 2001: 10). Según él, este tipo de procesos políticos innovadores pueden potenciar y pueden reflejar la gobernabilidad democrática en tres esferas: “a) una gestión eficaz del aparato estatal, sobre todo en la aplicación de los instrumentos para manejo de políticas públicas; b) la cohesión y mutua sensibilidad de la población, las organizaciones intermedias, los intereses civiles y el Estado; c) la consolidación y estabilidad de las instituciones propias de un Estado constitucional democrático” (Cf. Bustamante, 1997 en Ramírez, 2001: 11). Pero la gobernabilidad también implica “las capacidades de las instituciones y procedimientos democráticos para conducir efectivamente los procesos sociales, capacidad que hace de la democracia un mecanismo de conducción política” (Cf. Lechner, 1995 en Ramírez, 2001: 11).

Por otro lado, e igualmente importante, los presupuestos participativos son percibidos como un mecanismo eficaz para atender a los sectores excluidos, es decir, para promover la inclusión social.

El actual debate sobre la exclusión podría compararse al debate desatado en Europa durante el siglo XIX sobre la pauperización. Salvando las diferencias contextuales respectivas, la pauperización y la exclusión ponen el acento en la nueva cuestión social; así lo constata Sergio Paugam en la introducción de su libro “L’exclusion, l’état des savoirs” (Paugam, 1996:5)<sup>2</sup>.

En ese sentido, Paugam señala que “es suficiente leer la obras de Tocqueville (1835), de Villermé (1838), de Buret (1840) de Engels (1845) y de otros autores para constatar como la pauperización, tanto como la exclusión hoy en día, suscitan investigaciones y provocan tanta indignación e inquietud como a los observadores de aquella época. La pauperización caracterizaba la entrada en la sociedad industrial, la exclusión traduce la crisis estructural de sus fundamentos, luego de varias décadas en el transcurso de las cuales la miseria parece haber desaparecido. Las dos remiten, como lo recuerda Robert Castel, a la precariedad del empleo, la ausencia de calificación, al desempleo,

---

<sup>2</sup> Serge Paugam, *L’exclusion, l’état des savoirs*, Capítulo introductorio. Traducido por Lucía Ruiz, agosto 2007.

a la incertidumbre del futuro (Castel, 1995). Las dos expresan la emergencia de una nueva condición compuesta a la vez de privación material (...) como de degradación moral y sobretodo de de-socialización (...) Las dos tienen en común el riesgo de perturbación para la sociedad en su conjunto, interpelando, al menos indirectamente, a reformas sociales "(Paugam, 1996: 8).

La importancia del nuevo debate generado en torno al término exclusión descansa en la capacidad de desplazar la discusión de la exclusión a los procesos excluyentes: "no se trata ya de designar a un grupo o grupos sociales caracterizados por una exclusión de hecho. Sino, sobre todo, de destacar la existencia de los procesos que conducen a tales situaciones extremas. Se trata ahora de reorientar el análisis desde las situaciones precarias hacia ver el origen de la exclusión o al menos una de las causas esenciales. Por lo tanto el éxito de la noción de exclusión esta ligado a la toma de conciencia colectiva de una amenaza que pesa sobre franjas cada vez más numerosas y mal protegidas de la población" (Paugam, 1996: 15).

Por su parte, Nuria Cubil considera que la ampliación de espacios de participación requiere, a su vez, la reafirmación de derechos civiles, políticos y, sobre todo, sociales y económicos; no hay posibilidades reales de ejercitar la libertad e igualdad políticas si no hay mínimas condiciones de igualdad social en términos de educación, salud y seguridad material y, en general, si no existe participación en las principales oportunidades sociales que ofrece una sociedad (cfr. Cunil, 1999).

Las experiencias de presupuesto participativo han cosechado nuevos triunfos para seguir generando mecanismos de inclusión social. Se ha logrado una mayor asignación de inversiones a sectores (rural, barrios periféricos) y grupos (indígenas, mujeres, niños y jóvenes) tradicionalmente excluidos. Y no sólo se ha logrado una redistribución de los recursos hacia los grupos más vulnerables a través de criterios de discriminación positiva a los proyectos planteados por estos sectores, también, y más importante, su presencia, participación y voz están garantizados. Dicho con otras palabras, son protagonistas no sólo por recibir recursos, sino por tener voz y opinión propia para reclamarlos.

# TIPOLOGÍAS DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS



Yves Cabannes, en el Documento Base de la Red Urbal No. 9 sobre Presupuesto Participativo, para analizar y caracterizar las experiencias de presupuesto participativo, establece una matriz en función de una escala, “arreglo mínimo”, “arreglo medio” y “arreglo máximo”, y en relación a cuatro aspectos: la participación, el tema financiero-fiscal, la normativa y lo territorial (Cabannes, Y., 2004: 22; ver matriz anexa). Se puede resumir de la siguiente manera dicha caracterización.

## Participación

- a) Toma, como punto de partida, el tipo de participación y representatividad en relación a las instancias de aprobación del presupuesto: a través de un sistema de representación comunitaria (a. mínimo); a través de una representación comunitaria abierta a otros tipos de asociaciones, como por ejemplo una representación indirecta a través de organizaciones (a. medio); participación abierta universal, cada habitante un voto (a. máximo).
- b) Sigue con el tipo de participación sobre inversiones: el ejecutivo consulta sobre las inversiones (a. mínimo); la cámara de representantes consulta (a. medio); en el proceso asambleario deliberativo de la población se deciden las prioridades y éstas son en su gran mayoría ratificadas por el legislativo municipal (a. máximo).

- c) También considera importante determinar la naturaleza de las comisiones: existen comisiones de representantes de la sociedad civil específicamente creadas para la toma de decisiones (a. máximo); se sustenta en estructuras sociales o políticas pre-existentes (a. medio); no existen (a. mínimo).
- d) Analiza también el alcance de la deliberación: únicamente a nivel de barrio (a. mínimo); a nivel de barrio, pero incluye además temas de interés general para el municipio como el ordenamiento territorial, la educación, o la salud (a. medio); a nivel barrial, municipal, e incluye temas que responden a problemáticas actorales y sectoriales (a. máximo).
- e) Y, por último, presta atención a la fiscalización y al control de la ejecución: sólo el ejecutivo (a. mínimo); a través de comisiones no específicas (a. medio); a través de comisiones ciudadanas específicas de control social, incluyendo el tema de licitaciones y de seguimiento (veedurías) del cumplimiento (a. máximo).

## Administrativo – financiero

### Administrativo

Un primer eje tiene que ver con la administración y la gestión gubernamental, y su relación con la sociedad civil.

- a) Una de las variables indicativas es el grado de transparencia: la información y los resultados no se publican (a. mínimo); los resultados se publican en la web, la gaceta oficial, o se informa a los delegados (a. medio), este mecanismo, no obstante, por su propias limitaciones, no suele llegar a la mayoría de la población; procesos de amplia difusión, cada familia recibe folletos informativos (a. máximo).
- b) Otra variable es el grado de ejecución de las demandas: menos del 20% (a. mínimo); entre el 20 y el 80% (a. medio); y más del 80% (a. máximo).
- c) Y la última en relación a la posición que toma el poder legislativo: el legislativo está opuesto al proceso (a. mínimo); es pasivo o no participa (a. medio); está activamente involucrado (a. máximo).

## Financiero

Un segundo eje tiene que ver con el tema financiero.

- d) Existen procesos que asignan al menos el 2% del presupuesto de inversión (a. mínimo); entre el 2 y el 100% del presupuesto de inversión (a. medio); comprometen el proceso a la deliberación popular no sólo del presupuesto de inversión sino también el del funcionamiento (a. máximo).<sup>1</sup>
- e) Hay procesos que cubren únicamente los costos del equipo municipal de apoyo al proceso (a. mínimo); otros cuentan con un presupuesto para funcionamiento, por ejemplo movilización (a. medio); y otros garantizan un presupuesto para equipo, funcionamiento, capacitación y divulgación (a. máximo).
- f) Un tema poco usual es si se discuten las políticas tributarias: no se discuten (a. mínimo); deliberan sobre las políticas tributarias (a. medio); deliberan, además, sobre préstamos y subsidios (a. máximo).

## Normativo

- g) Por un lado, recoge la normalización de los procesos: informal, el proceso descansa sobre el dinamismo de la sociedad civil y la voluntad del Alcalde (a. mínimo); normado parcialmente (a. medio); reglamentado con ordenanzas y con un conjunto de leyes a nivel municipal y/o nacional (a. máximo).
- h) Por otro, tiene en cuenta la importancia del presupuesto participativo: simplemente como un instrumento de mejoramiento de la gestión administrativa financiera (a. mínimo); como un proceso que permite vincularse a los espacios de participación (a. medio); como promotor de la participación ciudadana como un derecho (a. máximo).
- i) Y, finalmente, analiza la relación que se establece con otros instrumentos de planificación: el presupuesto participativo está aislado de las estrategias a largo plazo (a. mínimo); coexiste con

<sup>1</sup> En la adecuación que hace Saullere a esta matriz se establece 3 niveles: mínimo si se asigna al menos el 30%, medio si se asigna entre el 30 y 80%, y máximo si se asigna más del 80%. (CARE, 2005: 48)

un plan a largo plazo pero no tiene una relación estrecha (a. medio); existe una clara relación e interacción entre el presupuesto participativo y la planificación a largo plazo, se comprenden como un sólo sistema (a. máximo).

## Territorial

- a) Destaca el nivel de descentralización: hay procesos que siguen la división administrativas, municipios (a. mínimo); otros se aplican a las subdivisiones administrativas, parroquias (a. medio); y otros se aplican hasta en los niveles comunitario y barriales (a. máximo).
- b) Analiza según la incidencia en el nivel urbano y rural: sólo a nivel rural o urbano (a. mínimo); se aplica en todo el municipio, sector urbano y sector rural (a. medio); se aplica en todo el municipio pero con discriminación positiva hacia el sector rural (a. máximo).
- c) Y tienen en cuenta, por último, la relación entre ciudad “formal” e “informal”: refuerza la “ciudad formal” (a. mínimo); reconoce la ciudad formal y los barrios suburbanos o periféricos o informales garantizando la inversión pública (a. medio); realiza discriminación positiva para atender barrios y sectores más necesitados a pesar de su carácter de “informalidad” (a. máximo).

Esta matriz constituye un instrumento metodológico útil para establecer la línea de base de los procesos de presupuesto participativo y para estudiar su evolución en el tiempo. Estudiando dicha evolución de las variables se podrían ir identificando los cambios que está generando el proceso.

Una evaluación de más largo plazo, no obstante, debería tener en cuenta también otros aspectos más amplios. Nos referimos a la redistribución del poder, a la inclusión social efectiva, a la eficiencia de la gestión pública, y al fortalecimiento de la democracia reflejado en la aplicación y ampliación de los derechos.

## BIBLIOGRAFÍA

---

BAIERLE, Sergio. "El buen gobierno en la era de los mercados". En: Revista *La Era Urbana*, PGU-ALC, Quito, 2004. p62-64

BAIERLE, Sergio. "Experiencia Brasileña en Presupuesto Participativo: caso de Porto Alegre". En: CABANNES, Yves PGU (UN-Habitat). Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Documento base. Seminario de lanzamiento de la Red 9 URBAL. Quito, Septiembre, 2003.

BLANCO, Lourdes. "Ley Marco de Presupuesto Participativo ¿Oportunidad para proceso sostenibles?". En: Revista *La Era Urbana*. Presupuestos participativos. Edición especial. PGU-ALC, Quito, 2004. p44-45.

CABANNES, Yves. Documento base. Presupuesto participativo y finanzas locales. Seminario de lanzamiento de la Red 9 URBAL. PGU (UN-Habitat). Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Septiembre, 2003.

CABANNES, Yves, UN-Hábitat. "Presupuestos Participativos: Marco Conceptual y análisis de su contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio". Quito, Julio, 2004.

CARE, CODENPE, AECl, ¿Cómo hacer un Presupuesto Participativo?. CARE Internacional en Ecuador. Quito, Julio, 2005.

CUNILL GRAU, Nuria. "La reinención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencia". En: Revista *CLAD*, Reforma y Democracia. No. 13. Caracas, 1999.

CUNILL GRAU, Nuria. Transformaciones institucionales y presupuesto participativo. En: Revista *La Era Urbana*, PGU-ALC, Quito, 2004. p55-56.

PAUGAM, Serge. *L'exclusion, l'état de savoirs*. Editorial La Découvert, París, 1996.

PUTNAM, Robert. *Haciendo funcionar la democracia*. *CORDES Quito*, 2000.

RAMÍREZ, Franklin; CAMPUZANO, Álvaro. *Gobernabilidad democrática. esferas públicas y culturas políticas: las bases institucionales de la gestión participativa para el desarrollo local en el Ecuador de los noventa*. Fondo de Sistematización de Experiencias de Desarrollo Local. ALOP – CLAEH, CIUDAD. Montevideo, 2001.

Revista *La Era Urbana*. Presupuestos participativos. Edición especial. PGU-ALC, Quito, 2004.

SOSA SANTOS, Boaventura de. Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo. ILDIS-FES, Abya Yala, Quito, 2004.

## Matriz de dimensiones y variables para discriminar las experiencias que

DIMENSIONES	VARIABLES	ARREGLO MÍNIMO
I. PARTICIPATIVA (Ciudadanía)	1. Instancia de aprobación del presupuesto	Democracia representativa Comunitaria
	2. Qué forma de participación	Ejecutivo. Gestión (consulta parcial)
	3. Cuál es el órgano de decisión de la priorización presupuestaria	Ninguno
	4. participación comunitaria o participación ciudadana	Nivel barrio
	5. Grado de participación de los excluidos	Plenarias temáticas y barriales
	6. Fiscalización y control de la ejecución	Ejecutivo
I. PARTICIPATIVA (Gobierno Local)	7. Grado de información, divulgación y resultados aprobados	Secreto, no se publica
	8. Grado de ejecución de las demandas aprobadas (en dos años)	Menos del 20% De las demandas
	Papel del poder legislativo	Opuesto
II. FINANCIERA Y FISCAL	9. Valor de los recursos debatidos	Menos del 2% del presupuesto de inversión
	10. Presupuesto municipal específico para el funcionamiento del PP	Cubre costos de equipo municipal
	11. Discusión de las políticas tributarias	No hay
III. NORMATIVA Y LEGAL	12. Grado de institucionalización	Proceso informal
	13. Lógica instrumental o de participación	Mejora de la gestión
	14. Relación con otros instrumentos de planificación	Sólo PP (no existe plan a largo plazo PLP)
IV. TERRITORIAL	15. Grado descentralización intra-municipal	Sigue las regiones administrativas o sub -alcaldías
	16. Grado de ruralización	PP en la parte urbana o en la parte rural
	17. Grado de inversión de prioridades territoriales	Refuerza la ciudad formal

\*Fuente: Yves Cabannes, 2004, UN-Hábitat, en "Presupuestos Participativos: Marco Conceptual y análisis de su contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio". Julio 2004 pg 22

se autodenominan como Presupuesto Participativo (ONU- HABITAT)(\*)

ARREGLO MEDIO	ARREGLO MÁXIMO
Democracia representativa comunitaria Abierta a otros tipos de asociaciones	Democracia directa, Participación universal
Cámara (consulta)	Población (deliberativo y aprobación legislativa)
Estructura social o política preexistente	COP (comisiones específicas) con consejales electos y mayoría ciudadana
Nivel ciudad, portado con temáticas	Nivel: barrio, región, ciudad
Barriales, temáticas (incluyendo cuestiones ciudadanas)	Barriales + temáticas + actorales, con acción afirmativas, discriminaciones positivas (congreso)
Comisiones no especificadas (coop. Asociación)	Comisiones específicas (cofis, Comforca, etc)
Publicación limitada, web, gaceta o información delegados	Amplia divulgación, incluye además de lo anterior, folletos a cada familia
Del 20% al 80%	Más del 80%
Pasivo, no participa	Activamente involucrado
Del 2% al 100% del presupuesto de inversión	100% del presupuesto de inversión y 100% del presupuesto de funcionamiento
Equipo y funcionamiento (por ej. transporte)	Equipo, funcionamiento, transporte de participantes, divulgación, capacitaciones
Delibera sobre políticas tributarias	Delibera y discute préstamos y subsidios
Solamente institucionalizado o solamente autorregulado anualmente	Formalizado (algunas partes reguladas) con autorregulación anual (evolutivo)
Vínculo con prácticas de participación (consejos, mesas)	Parte de cultura de participación y participación como derecho (ej. San Salvador)
Coexistencia del Presupuesto participativo (PP) y de Plan a largo Plazo (PLP) sin relación estrecha	Clara relación e interacción PP-Planificación en un sólo sistema (tipo congreso)
Más elevado que las regiones administrativas	Descentralización hacia el conjunto de las comunidades y barrios
Conjunto del territorio del municipio	Conjunto de municipio con especificidad para el medio rural (discriminación positiva)
Reconoce ambas ciudades formal e informal, sin inversión de prioridades	Inversión de prioridades hacia los barrios, sectores más necesitados