



Proyecto URB-AL: R9-04-A4
*PARTICIP@NDO EN LA GOBERNABILIDD LOCAL: Impacto
de los presupuestos participativos en la
Administración pública local*

Documento de trabajo:

Marco Conceptual Estudios de caso

Guía Metodológica¹

1ª Fase Estudio de Caso: ESTUDIO BASE
(Hasta Montevideo. Ultima semana de Noviembre)

1. Introducción - Marco Teórico
2. Objetivos
3. Metodología -

¹ Este documento es una primera guía elaborada por los socios del proyecto, a partir del trabajo realizado en Córdoba durante la constitución del Comité Técnico y el Taller de trabajo correspondiente

I. Introducción

Nos enfrentamos a una investigación compleja, donde realizar una evaluación-medición del impacto sobre un fenómeno novedoso como son los presupuestos participativos, en un contexto de nueva gobernabilidad en lo local, donde los referentes teóricos y los instrumentos de análisis están en construcción,

Por tanto, se trata de una guía, una herramienta, para la profundización de experiencias sobre el presupuesto participativo que permita la observación del impacto del presupuesto participativo en la administración local.

El desafío precisamente está en la "producción social de conocimiento" desde la Práxis. Práctica que las ciudades implicadas estamos inmersas, donde día a día, estamos adecuando nuestros aparatos administrativos a nuevas lógicas de gestión en la ciudad, en una perspectiva política de mejorar la democracia local.

Tras la reunión mantenida en Córdoba por el Comité técnico, conformado por los socios del proyecto, y habiendo realizado una puesta en común de los objetivos específicos que cada ciudad tiene, a partir de sus realidades para su participación en este proyecto, y con relación al objetivo general sobre el impacto en el aparato administrativo con la aplicación del presupuesto participativo, se estableció un acuerdo sobre las dimensiones, variables comunes, para abordar la realización de los estudios de caso, que se recogen más adelante, en la Ficha 1.

Este trabajo de puesta en común, nos permite realizar esta guía metodológica para la realización de la PRIMERA FASE DE ESTUDIO, FASE DESCRIPTIVA, que permita desde un *patrón común* de recogida de información la sistematización posterior de las experiencias para la realización de un *Panel de Indicadores*, y completar en una SEGUNDA FASE, FASE ANALITICA, para la producción de un manual de capacitación.

Por tanto, la tarea consiste en sistematizar nuestras experiencias y establecer parámetros de análisis que faciliten llegar a reformas (modernización) del aparato administrativo para realizar el Presupuesto Participativo, insistiendo en que las reformas no se refieren solamente a la parte de planificación del Presupuesto Participativo, sino a su implementación y a la fase de control desde una perspectiva ciudadana.

El propósito último de analizar nuestras experiencias es poder ofrecer un cuerpo de instrumentos, metodologías, mecanismos y lecciones que puedan ser aprovechadas y adecuadas a otros contextos y que sirvan de base a una reflexión más profunda al diseño de las políticas de los gobiernos locales y la aplicación del presupuesto participativo, como instrumento de profundización de la democracia y de buen gobierno.

Objetivos estudios de caso: FASE DIAGNOSTICO: Preguntas clave

Estudios de caso y análisis comparativo de las experiencias para la evaluación y medición del impacto de los Presupuestos Participativos en la administración pública local, en términos de equidad, eficacia y modernización.

En esta fase de los estudios de caso se trata de realizar un análisis sobre el terreno y sistematización de experiencias para comparar, a partir de variables y de criterios comunes, los dispositivos administrativos así como la modificación de los espacios y de los canales de participación ciudadana y de comunicación e información en la aplicación del Presupuesto Participativo:

- Conocer mejor las experiencias: reformas en los aparatos administrativos para reforzar los canales y espacios de participación y ejecutar en la mejor forma las decisiones resultado del proceso del Presupuesto Participativo
- Servir de base para la producción de instrumentos, metodologías, mecanismos y lecciones que puedan ser aprovechadas y adecuadas a otros contextos y que sirvan de base a una reflexión más profunda y al diseño de las políticas de los gobiernos locales.
- Servir a la reflexión interna en cada ciudad para la mejor aplicación del presupuesto participativo y la gestión democrática de la ciudad, a partir del impacto en el aparato administrativo y las relaciones entre el estado y sociedad civil
- Contribuir al estudio de la RED URB-AL n°9 sobre Finanzas locales y presupuestos participativos. Los Presupuestos Participativos no pueden ser enmarcados en un modelo único, porque corresponden a un conjunto de iniciativas con características propias en evolución y transformación constante. Comparar, a partir de las dimensiones y variables establecidas en el Documento Base: Contribuir al debate sobre y al intercambio de experiencias: gobernanza urbana, foros internacionales

3. Guía Metodológica

El proyecto desarrolla estudios de casos con relación a los impactos del Presupuesto Participativo en el aparato administrativo en las 7 municipalidades socias del proyecto: Belo Horizonte y San Pablo (Brasil), Montevideo (Uruguay) Cuenca (Ecuador), Córdoba (España), Palmela (Portugal), Saint-Denis (Francia), Córdoba (España). Incluye también la realización de un taller metodológico (a celebrar en Montevideo), un conjunto de publicaciones y la puesta en marcha de una página Web, así como un seminario internacional en el transcurso del período de su ejecución.

1. El proyecto se justifica porque los aparatos municipales no han sido en general capaces de "modernizarse" al ritmo de las exigencias de la participación popular / ciudadana. Por lo tanto, los estudios de caso indagan sobre en que sentido se tiene que hacer esta "modernización" para reforzar los canales y espacios de participación ciudadana
2. Para alcanzar los objetivos propuestos se plantean tres bloques de estudio, a través de la cumplimentación de una ficha (en anexo) que permita la posterior sistematización y análisis comparativo de las experiencias.
 - Bloque 1: Información general del presupuesto participativo. Profundizar en los temas de debate propuestos en el documento base e la Red URB-AL nº9, a partir de las preguntas frecuentes, que permitan una profundización de la reflexión sobre las dimensiones de los presupuestos participativos establecidas: Dimensión financiera, participativa, territorial, normativa-legal y política (governabilidad y democracia)
 - Bloque 2: Análisis del Impacto del Presupuesto Participativo en la Administración Pública Local, según las 5 dimensiones establecidas por el Comité Técnico. Listado de comprobación (preguntas clave):
 - Ficha para ser rellenada por el personal técnico municipal y los responsables políticos
 - Bloque 3: GOBERNANZA URBANA. Indicadores
Contribución del presupuesto participativo a la Campaña de Buena Gobernanza, según alguno de los indicadores clave propuestos por NNUU-Hábitat (UGI). Este bloque puede servir como ensayo para la elaboración del Panel de indicadores previsto en las actividades del proyecto
3. A cada bloque le corresponde una ficha de estudio compuesta por "Preguntas Claves" para la recogida de información. Se trata de una Fase de estudio descriptiva, donde las herramientas de análisis podrán ser de tipo cuantitativo o cualitativo, lo que se persigue es profundizar en las experiencias a partir del objeto de estudio.

4. Como ya se ha dicho la ficha y la selección de bloques es fruto del trabajo realizado por el Comité técnico en el taller realizado en Córdoba donde se establecieron las dimensiones y variables a ser estudiadas. Para realizar el análisis y sistematización posterior de las experiencias se sugiere seguir el formato de análisis que propone Yves Cabannes para discriminar las experiencias de Presupuesto Participativo:

Ejemplo:

Dimensiones	Variables	Arreglo Mínimo	Arreglo Medio)	Arreglo Máximo
Modelo de ciudad	<i>Cambios en la relación gobierno - sociedad civil a raíz del proceso del Presupuesto Participativo</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo Burocrático • Democracia Representativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo Gerencial • Democracia Representativa Comunitaria 	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo Relacional • Democracia Directa
Modernización del aparato administrativo	<i>Reformas administrativas ocurridas</i>	Burocracia	Gestión Mixta Privatización de servicios	Descentralización y comunitarización de servicios Desburocratización
CONTROL Y DE SEGUIMIENTO DE POLÍTICAS PUBLICAS	<i>Rendición de cuentas</i>	Control por la Administración	Control Mixto Administración / organizaciones sociales	Control Ciudadano Corresponsabilidad
Articulación de la administración pública con la ciudadanía	<i>Espacios de participación y comunicación</i>	Gestión directa Información	Gestión Diferida Consulta	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión Compartida Deliberación / toma de decisiones • Plan de Comunicación
EFICACIA /EQUIDAD en la gestión	<i>Lógicas de intervención: Inversión de prioridades</i>	Refuerza la ciudad Formal	No contribuye a mejorar procesos de inclusión social y territorial	Inversión de prioridades a los sectores de población, barrios y zonas más carentes

Fuente: Ayuntamiento de Córdoba. Elaborado por Felipe Llamas. 2005

5. Más allá de poder hacer una lectura sistematizada y comparativa de los estudios de caso, tales perfiles permitirían a las ciudades y los actores involucrados reflexionar sobre su propia experiencia, debatir sobre cada uno de las dimensiones y variables y visualizar los pasos posibles que podrían ser todavía dados. Por otra parte, al experimentar el juego de las variables propuestas, caso por caso, se podrá tener una verdadera retroalimentación sobre su pertinencia (hacia la elaboración de indicadores) y su capacidad para sacar a la luz los aspectos más relevantes para la propia ciudad. El panel de indicadores será elaborado durante el taller de trabajo previsto en Montevideo en la primera semana de diciembre de 2005.

A continuación se ofrece un marco referencial, según los bloques de estudio, para la cumplimentación de las fichas correspondientes:

Bloque 1:

Objetivo: Información general del presupuesto participativo

Profundizar en los temas de debate propuestos en el documento base, a partir de las preguntas frecuentes, que permitan una profundización de la reflexión sobre las dimensiones de los presupuestos participativos establecidas.

- Ficha 1. Cuadro Preguntas más frecuentes (según Documento Base de la RED 9): 5 dimensiones establecidas en el documento base
 1. Dimensión Financiera
 2. Dimensión Participativa
 - i. Participación Ciudadana
 - ii. Rol y participación del Gobierno Local
 3. Dimensión Territorial del Presupuesto Participativo
 4. Dimensión normativa y jurídico legal
 5. Dimensión Política. Gobernabilidad y Democracia

Para abordar esta primera ficha se han extraído del Documento Base de la RED URB-AL nº 9 las cuestiones (variables) fundamentales que son planteadas en cada dimensión, así como los temas a profundizar. Esto permite dar respuesta a las preguntas más frecuentes en el presupuesto participativo y colaborar al debate entorno a las cuestiones fundamentales que plantea la aplicación del presupuesto participativo, en un marco comparativo entre ciudades de la Red, que permite la sistematización de las experiencias

1. Dimensión Financiera / presupuestaria

- *Variable1 Valor de los recursos debatidos en relación al presupuesto municipal*
- *Variable2 Presupuesto participativo por habitante*
- *Variable3 Relación entre presupuesto participativo y recaudación fiscal*

2 Dimensión Participativa

2.1. Participación Popular:

Variable 4 : Tipo de Participación ¿Participación individual o participación comunitaria?

- **Variable 5 Instancias de control de ejecución del presupuesto y de aprobación de las obras:** 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. 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.
- **Variable 6 Presupuesto participativo y género:** 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.
- **Variable 7 Excluidos y excluidas de la participación (y de sus beneficios):** 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
 - ¿Existen Acciones afirmativas en algunas ciudades?. Cuales, describir.
- **Variable 8 Instancia de aprobación final del presupuesto y rol de la Cámara Municipal. (Pleno Municipal)**
- **Variable 9 Espacios y canales de decisión. Los Consejos de Presupuesto Participativo y otras formas de participación:** apuntan a modelos de gobernabilidad, de gestión pública y de democracia muy diferentes. Constituyen un tema de debate importante.

2.2. Rol y participación del Gobierno Local: 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.

- **Variable 10 Anclaje institucional de los presupuestos participativos** ¿Políticamente, de quien depende el desarrollo del presupuesto participativo? ¿De qué estructura municipal administrativa depende el desarrollo del Presupuesto Participativo? ¿Se han creado estructuras "ex proceso" para el desarrollo de los presupuestos participativos?
- **Variable 11 Adecuación de las máquinas administrativas a las exigencias de los presupuestos participativos:** "Número de habitantes por Empleado municipal", N° de empleados públicos que intervienen en el desarrollo del presupuesto participativo, áreas municipales implicadas, etc

- *Variable 12 La divulgación de los resultados:* la rendición de cuentas: 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).

3. Dimensión Territorial del PP

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

- *Variable 13 El presupuesto participativo como instrumento de profundización de la descentralización municipal y desconcentración de servicios:* 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.
- *Variable 14 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. Los resultados tenderían a canalizar los recursos públicos, a partir de las demandas ciudadanas, hacia barrios y espacios tradicionalmente excluidos
- *Variable 15 El presupuesto participativo como instrumento de inclusión del espacio rural municipal. Por ejemplo, el caso de Cuenca en Ecuador*

4. Dimensión normativa y jurídico legal

Formalizar y/o institucionalizar los presupuestos participativos: Uno de los temas en debate es de saber cuándo y cómo formalizar los procesos de presupuestos participativos para garantizar su buen funcionamiento. Otra pregunta es, hasta dónde 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

- *Variable 16 Grado de institucionalización del presupuesto participativo: reglamentos, ordenanzas municipales, etc....*
- *Variable 17 Grado de institucionalización de la participación ciudadana: reglamentos, ordenanzas municipales, etc....*
- *Variable 18 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 movilizad
- *Variable 19 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

5. Dimensión Política. Gobernabilidad y Democracia

Variable 20. 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.

Variable 21. Relación con el legislativo y los concejales. El rol político de los presupuestos participativos

¿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?

Variable 22. Presupuesto Participativo y Modelos de Democracia: ¿se trata de un instrumento de innovación de la política y de la gobernabilidad local? ¿O será que los presupuestos participativos se limitan a construir una Democracia Participativa de "proximidad", es decir limitada al barrio?

Variable 23. ¿Cómo evitar la cooptación (recuperación política), la burocratización del proceso y la estandarización o la modelización del proceso?

•

Variable 24 Condiciones de irreversibilidad de los procesos: procesos educativos

BLOQUE 2. Dimensiones clave consideradas por las ciudades en cuanto al impacto del Presupuesto participativo en la administración pública local:

Bloque 2: Impacto del Presupuesto Participativo en la Administración Pública Local

A partir del trabajo desarrollado en Córdoba, por el Comité Técnico se establecen cinco dimensiones para ser analizadas como impacto del presupuesto participativo en la administración pública local, desde una perspectiva de profundización de la democracia y la participación ciudadana.

1. MODELO DE GESTIÓN: hacia un modelo relacional
2. MODERNIZACIÓN DEL APARATO ADMINISTRATIVO.
Estructura Municipal
Grado de transferencia de poder a la ciudadanía
3. CONTROL Y SEGUIMIENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
4. ARTICULACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON LA CIUDADANÍA: comunicación y espacios de participación
5. EFICACIA y EQUIDAD en la gestión.

Con la aplicación de los presupuestos participativos se observan tres lógicas, como recoge el propio Documento Base de la RED 9:

- Una Lógica de gestión: que implica un mejoramiento de la eficacia de la administración pública. En este sentido también se produce la capacitación de la ciudadana en cuestiones presupuestarias favoreciendo una mayor implicación en la gestión.
- Una Lógica social: que supone la distribución presupuestaria a partir de las de las prioridades de la población, lo que significa administrar y gestionar desde la participación ciudadana. En ese sentido podemos hablar de la creación de un "vínculo social", que articula ciudadanía y organizaciones sociales con la administración pública y la gestión de los servicios
- Y una Lógica política, que significa la generación de una escuela de democracia, donde se estable una relación más democrática entre el Estado (administración local) con la población, en un ejercicio de profundización democrática (cesión de poder en la planificación y toma de decisiones)

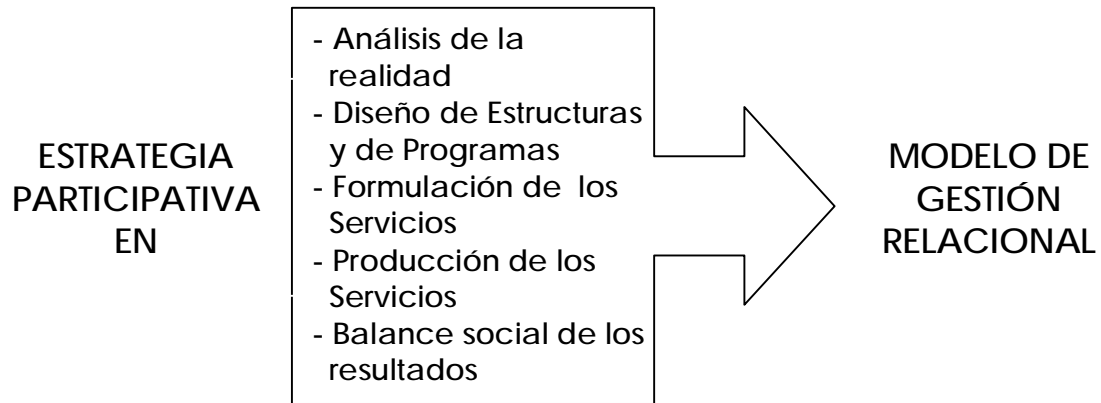
Estas lógicas, significan necesariamente un impacto en la administración pública, en los aparatos y estructuras administrativas. Para facilitar el análisis y tener un marco teórico común se presenta el siguiente cuadro:

Cuadro: Dimensiones de los modelos de gestión y administración pública en la gestión local

DIMENSIONES SOBRE / DE	MODELO BUROCRATICO	MODELO GERENCIAL	MODELO RELACIONAL
LA POLITICA	<ul style="list-style-type: none"> • Estado centralizado • Prestación directa de servicios • Democracia representativa (de oferta) 	<ul style="list-style-type: none"> • Estado mínimo protector • Privatización de servicios • Democracia de mercado (de demanda) 	<ul style="list-style-type: none"> • Estado Descentralizado • Desconcentración y Comunitarización de servicios • Democracia participativa (reflexiva)
LA GESTION	Directa	Diferida (externalización de servicios)	Compartida (co-gestión)
LA PARTICIPACION	INFORMAR	CONSULTAR	COOPERAR - DIÁLOGO - DELIBERACIÓN
LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas individuales • Normas y reglamentos • Consejos consultivos 	<ul style="list-style-type: none"> • Grupos de discusión • Encuestas de satisfacción • Consejos ciudadanos • Teledemocracia • Planes estratégicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuestos participativos • AGENDA 21 LOCAL • I-A P • Jurados ciudadanos • Talleres de futuro • Planes integrales de desarrollo comunitario • Etc....
Fuente: Elaboración propia a partir de Alguacil, J (2004) y Brugué, Font, Gomà (2003)			

El modelo relacional en términos de modernización del aparato administrativo articula mecanismos de interlocución, formatos deliberativos y democracia directa. Este modelo relacional respondería al siguiente proceso: frente a la creciente deslegitimización política y crisis de "lo público", el desafío político está en impulsar la participación organizada de ciudadanos y ciudadanas implicados en la construcción de su futuro, para satisfacer mejor sus necesidades desde la participación en las políticas públicas. favoreciendo nuevas formas de hacer y entender la política; donde la relación entre los municipios y la ciudadanía se presenta como una oportunidad para favorecer una nueva gobernabilidad, más democrática, que necesariamente debe implicar la construcción de una ciudadanía activa y participativa para mejorar la calidad de vida en las ciudades

MOMENTOS DE LA PARTICIPACIÓN: HACIA ELABORACIÓN DE PROCESOS



La incorporación de la ciudadanía a las políticas públicas debe construirse mediante procesos relacionales que sean educativos

Fuente: Alguacil, J. (2004): *La democracia participativa como estrategia para la gestión relacional*. En Rev. Intervención Psicosocial, vol 13 nº3. Edita Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid. Madrid, 2004

Dimensiones y variables a estudiar propuestas por las ciudades:

1. MODELO DE GESTIÓN: hacia un modelo relacional

Variable 1) Voluntad política.

Variable 2) Estrategia política y modelo de ciudad

Variable 3) Sistema "Toma de decisiones"

Variable 4) Control interno: Elaboración y diseño del presupuesto municipal

Variable 5) Información y comunicación sobre la gestión municipal: Competencias y desarrollo de programas y servicios municipales.

Variable 6) Facilitar información Presupuestaria

Variable 7) Comunicación: Generación de mensajes y procedimientos para la sensibilización

Variable 8) (Evaluar) reglas y procedimientos

Variable 9) Seguimiento: Rendición de cuentas

Variable 10) Adecuación y adaptación (flexibilidad horaria, normas internas del personal) del departamento administrativo al proceso

Variable 11) Nuevas tareas y procedimientos para el personal de la Administración.

Variable 12) Participación de los/as trabajadores/as. En las decisiones: Gestión municipal y en la Jefatura de la Gestión municipal: proceso del presupuesto participativo

2. MODERNIZACIÓN DEL APARATO ADMINISTRATIVO.

Estructura Municipal

Variable 13) Comunicación Interna

Variable 14) Descentralización

Variable 15) Desconcentración / Proximidad

Variable 16) Desburocratización

- Procedimientos Internos (Sistemas RRHH, compras)
- Proceso de toma de decisiones
- Articulación y coordinación Interna horizontal.
- Formación y capacitación de la RRHH., sensibilización de los trabajadores/as

Variable 17) Grado de transferencia de poder

3. CONTROL Y SEGUIMIENTO DE POLÍTICAS PUBLICAS

Variable 18) Compromisos de gestión: Redacción y difusión pública de las propuestas - compromisos

Variable 19) Organismos y modalidades de control: Ciudadanía / Mixtos

Variable 20) Normativa de garantía de control ciudadana
Variable 21) Rendición de cuentas: papel de la administración
Variable 22) Capacitación de la Ciudadanía para poder ejercer el control y seguimiento

4. ARTICULACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON LA CIUDADANÍA

Variable 23) Normativa existente
Variable 24) Capacidad de escucha/adaptación a las necesidades ciudadanas
Variable 25) Grado/reconocimiento de la autonomía de la sociedad civil respecto del gobierno/administración.
Variable 26) Espacios para facilitar la participación de la ciudadanía (RRHH Físicos)
Variable 27) Capacidad facilitar Alianzas
Variable 28) Instancias para la participación:

- Excluidos
- Organos Sociales
- Ciudadanía en general

5. EFICACIA / EQUIDAD

Variable 29) Inversión Prioridades - reequilibrio social y territorial.
Equidad: Análisis de las prioridades ciudadanas en el presupuesto participativo
Variable 30) Capacidad de articulación con el planeamiento de los recursos

- Garantía de Servicios Universales
- Calidad de los servicios

Bloque 3. GOBERNANZA URBANA. Indicadores

- Indicadores clave.

Gobernanza Urbana

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

Como señala Yves Cabannes, el examen de los Presupuestos Participativos, a la luz de los 26 indicadores que componen el Índice de Gobernanza Urbana (UGI)) permite concluir que la contribución de los Presupuestos Participativos, por orden de importancia es:

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

Yves Cabannes indica, como puede observarse en el cuadro siguiente, que de los 26 indicadores que componen el UGI se puede concluir que los vínculos positivos y directos se dan especialmente con los indicadores siguientes:

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

Los indicadores seleccionados para la construcción del Índice de Gobernanza Urbana son un instrumento analítico importante, que pueden ayudarnos en nuestra tarea de elaborar un Panel de Indicadores para la evaluación del Impacto del Presupuesto Participativo en la Administración pública local y de esta manera contribuir a la Campaña de Buena Gobernanza Urbana.

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

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

Al contribuir (en forma más o menos importante) al conjunto de los principios de Buena Gobernanza, el Presupuesto Participativo está emergiendo, como una de las principales innovaciones en el campo de la gobernanza urbana y de la democratización de las ciudades. Por esta razón, se hace necesario la adaptación de los aparatos administrativos para mejorar la democratización de la gestión. La tarea consistiría que las ciudades se "auto ubicaran" en este cuadro, a la luz de los indicadores propuestos en función de su experiencia del Presupuesto Participativo.

Cuadro N°1

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+Actoales, 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%
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
	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