

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

Dimensiones de estudio:

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

Ficha 2.1

Dimensión 1. MODELO DE GESTIÓN

Subdimensión1) Voluntad política.

1.1 ¿Que objetivos se persiguen con la puesta en marcha del presupuesto participativo?

Objectivo do OP em Palmela: contribuir para uma maior participação dos cidadãos na gestão pública e para uma administração local mais próxima dos cidadãos e mais participada pelos cidadãos – no quadro de uma política mais ampla de gestão pública participada, que inclui outros projectos participativos.

1.2 ¿Quien lidera el proceso del presupuesto participativo? El/Alcalde o Alcaldesa, el equipo de gobierno, un/a Concejales, etc.....

A liderança do projecto: A Presidente da Câmara.

1.3 ¿Que actores políticos y de qué manera participan en el proceso del presupuesto participativo? ¿Quién asume el protagonismo en el proceso?

A Presidente da Câmara assume o principal protagonismo, sempre acompanhada da equipa de governo (concejales) que participa em todas as reuniões plenárias; participam também todos os concejales de todos os partidos, e eleitos da Assembleia Municipal ("parlamento local"), e eleitos de Juntas de Freguesia que recolhem informação para a sua participação na fase de reuniões institucionais dos órgãos autárquicos.

Subdimensión 2) Estrategia política y modelo de ciudad

1.4 ¿Existe una definición del modelo de ciudad a medio y largo plazo? Sim, no Plano Director Municipal e outros planos estratégicos, e nos Programas de governo. Está em fase de preparação de debate público a sua actualização (revisão do Plano Director Municipal).

1.5 ¿Cuales son sus principales estrategias?

(enviar documento em anexo: Programa de Trabalho 2006-2009; Introdução/contributos para a revisão do PDM [página net].

1.6 ¿Cuales son sus principales instrumentos?

Plano Director Municipal (+/- 10 anos) e Programa de Governo (+/- 4 anos).

1.7 ¿Qué papel juega el Presupuesto Participativo en esas estrategias y modelo de ciudad que se persigue?

O OP desempenha um papel estratégico, para a concretização de uma visão de desenvolvimento sustentável e de uma comunidade solidária.

Subdimensión 3) Información y comunicación sobre la gestión municipal: Competencias y desarrollo de programas y servicios municipales

1.8 ¿Cuales son las competencias municipales?

Documento anexo – atribuições das autarquias locais e Lei de Bases.

1.9 ¿Como están organizadas estas competencias en el Ayuntamiento? (Describir organigrama municipal)

Documento anexo - Organigrama

1.10 ¿Cuales son los servicios municipales que presta el Ayuntamiento?

¿Como están organizados estos servicios en el Ayuntamiento?

Documento anexo - Organigrama

1.11 ¿Existen programas de información y comunicación hacia la ciudadanía sobre los programas y servicios municipales que presta el ayuntamiento? ¿Cuáles?

Sim, praticamente todos.

Subdimensión 4) Sistemas de "Toma de decisiones"

1.12 ¿Cómo es el sistema de toma de decisiones en la gestión municipal?

Há um sistema de tomada de decisão que percorre a hierarquia da administração local, nas suas diversas áreas funcionais. Nos últimos anos avançou-se na delegação de competências nos eleitos e nos dirigentes da Câmara (directores de departamento e chefes de divisão). As decisões mais estratégicas são tomadas na Reunião de Câmara (quinzenal, sempre pública, aberta à população, que tem um período para intervenção). Quando se trata de documentos estratégicos e planos de ordenamento, a decisão é antecedida de debate público.

1.13 ¿Existen mecanismos para la participación ciudadana en la toma de decisiones? ¿Como se establece la participación ciudadana?

Respondido na anterior.

1.14 ¿Como es el sistema de toma de decisiones en el presupuesto participativo?

As decisões, no OP, são tomadas pela Câmara Municipal, no seguimento de um processo de debate público que tem dimensões de informação, prestação de contas, consulta, debate – negociação – compromisso, controle social e fiscalização sobre o andamento dado ao conteúdo do debate público. Os inquéritos à população e as actas

das reuniões plenárias sistematizam as principais reclamações/propostas dos participantes.

1.15 ¿Participan los/as trabajadores/as municipales en la toma de decisiones tanto en la Gestión municipal como el proceso del presupuesto participativo?

Sim. Um processo semelhante ao que se refere à participação da população. Para além dos plenários gerais, plenários sectoriais e por departamento. Intervenção reivindicativa e de negociação/cooperação da Comissão Sindical.

Subdimensión 5) Elaboración y diseño del presupuesto municipal

1.16 ¿Como se elabora el presupuesto municipal. Quien participa y quien lo aprueba? Control interno

Ver Guia OP 2005, p. 8/10 (Vide Anexo 1)

1.17 ¿Como se elabora el Presupuesto Participativo. Quien participa y quien lo aprueba? (describir el ciclo)

Vide anexo 2

Subdimensión 6) información y comunicación Presupuestaria: transparencia

1.18 ¿Existen mecanismos para facilitar la información presupuestaria? Cuales

Sim. Guia do OP e documentos de apoio às reuniões públicas (prestação de contas e propostas de investimento, por unidade territorial ou freguesia).

1.19 ¿Se desarrollan programas de comunicación para la sensibilización y comprensión de la ciudadanía de las cuestiones presupuestarias? Cuales

O principal programa é o processo de debate público do OP.

1.20 ¿Cuales son los medios y canales más utilizados?

Publicações, reuniões públicas.

Subdimensión 7) (Evaluar) reglas y procedimientos

1.21 ¿Existen mecanismos de evaluación de las reglas y procedimientos en la elaboración del presupuesto municipal?. Cuales

Em construção. O principal espaço de avaliação e controle é o debate público.

Subdimensión 8) Seguimiento: Rendición de cuentas

1.22 ¿Como se produce la rendición de cuentas de la gestión municipal? ¿Que instrumentos se utilizan?

Documentos de prestação de contas em cada reunião pública (obra a obra, com a informação da situação actual) e nos locais públicos. Debate directo da presidente e eleitos com a população, nas reuniões públicas.

2.1 Grado de transferencia de poder

2.1.1 ¿Cual es el grado de Descentralización Municipal? Describir: organización administrativa y, política de la ciudad, legislación, normas...

O território municipal (460 Km²) está dividido em 5 freguesias. As freguesias tem competências e recursos próprios, definidos por lei nacional (relacionadas com pequenos serviços de proximidade). A Câmara, no quadro da sua estratégia de descentralização, estabelece protocolos com as Freguesias, para a transferência de competências e recursos municipais para as freguesias.

2.1.2 ¿En qué medida el presupuesto participativo está favoreciendo los procesos de descentralización?

Há também alguns protocolos de cooperação, com associações de moradores, para prestação de serviços locais, com transferência de recursos municipais.

2.1.3 ¿Cual es el grado de Desconcentración de servicios y competencias municipales? Describir

¿En qué medida el presupuesto participativo está favoreciendo los procesos de desconcentración de servicios?

Criação de Gabinetes Municipais em 2 freguesias/localidades de maior dimensão, articulando a intervenção de um conjunto de serviços municipais nessas freguesias; atendimento descentralizado, em diversas localidades do concelho, feito por Presidente e Vereadores/concejaes. Semanas de trabalho descentralizadas nas freguesias.

2.1.4. ¿Se están establecido procesos e instrumentos de Desburocratización, para favorecer la participación ciudadana ¿ cuáles? Describir

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

Sim. Documento em anexo.

2.1.5 ¿En qué medida el presupuesto participativo está favoreciendo los procesos de desburocratización de la Administración local?

O OP tem contribuído de forma mais visível para favorecer a desconcentração de serviços municipais e a cooperação com associações de moradores. A contribuição para a desburocratização é aparentemente mais indirecta.

2.2 Estructura Municipal

2.2.1 Describir Organigrama de la Organización Municipal: áreas municipales

A organização municipal baseia-se em 9 Departamentos: Administração Geral e Finanças; Recursos Humanos; Gestão Urbanística; Planeamento; Obras; Infraestruturas e Serviços Urbanos; Educação e Acção Social; Cultura e Desporto; Desenvolvimento Económico.

Cada Departamento está dividido em Divisões (total, 30).

2.2.2 *Indicar N° de trabajadores/as municipales (si es posible indicar según sexo)*

Trabalhadores municipais: 1050 – Femininos: 554 ; Masculinos: 496

2.2.3 *Indicar N° de empleados públicos que participan en el Pres. Participativo por área municipal (si es posible indicar según sexo)*

Tem variado entre 500 e 700 participantes.

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

Comissão Técnica do Orçamento Participativo (CTOP) (ver resposta...)

2.2.5 *Describir el organigrama del presupuesto participativo en el aparato administrativo. ¿Se han creado nuevas estructuras de coordinación para llevar a cabo el presupuesto participativo?*

A única alteração ao Organigrama é a constituição da CTOP. Não como um novo serviço municipal, mas uma Comissão de Trabalho, interdepartamental, que articula a acção dos serviços municipais mais implicados no OP, na dependência directa da Presidente.

Criaram-se novas estruturas de coordenação e novos métodos de trabalho:

- reuniões de coordenação com os serviços municipais que têm a responsabilidade de executar o Plano de Acção para cada localidade;
- criada base de dados para assuntos de gestão corrente (centenas de pequenas intervenções, que pela sua dimensão, não tem expressão directa no Plano de Investimentos, estando integradas em rubricas globais – ex: iluminação pública, sinalização, apoio às escolas, etc), cuja execução é acompanhada pelo Gabinete de Acção Local (que integra a CTOP), em articulação com os serviços implicados.

2.2.6 *Describir las reformas administrativas ocurridas con la puesta en marcha y desarrollo del presupuesto participativo*

- *Adecuación y adaptación (flexibilidad horaria, normas internas del personal*
- *Nuevas tareas y procedimientos para el personal de la Administración.*

Principais alterações:

- criação da Área da Participação e Desenvolvimento Local;
- criação da Comissão Técnica do Orçamento Participativo;
- alterado o processo de elaboração do Plano e Orçamento (passou a integrar uma fase de debate público)
- criação da Base de dados sobre acções de gestão corrente;
- elaboração de Planos Locais de Acção Municipal, articulando melhor as intervenções municipais ao nível de cada localidade;
- avanço do processo de desconcentração de serviços municipais e de atendimento público descentralizado;
- criação de sítio na internet;

- reforço da cultura de prestação de contas, e de relacionamento directo e de proximidade com as pessoas/os cidadãos).

2.2.7 *¿El desarrollo del Presupuesto Participativo facilita el trabajo inter áreas, (interdelegaciones)?*

Sim, claramente o OP facilita/obriga a cooperação entre as várias áreas e serviços municipais, à escala de cada localidade.

2.2.8 *¿Facilita una visión "integral" de la gestión municipal?*

Sim. No entanto pode haver o risco de uma visão muito "local". O OP tem sido o espaço privilegiado para o debate e a participação sobre o local, menos sobre os temas mais globais e mais estratégicos. Na "divisão de trabalho" entre os vários processos participativos, o debate estratégico desenvolve-se mais em torno de Planos de Ordenamento ou de Desenvolvimento. Esta situação pode ser facilitada em parte pela história dos processos participativos em Palmela.

2.2.9 *¿Se han establecido mecanismos de evaluación del presupuesto participativo en el aparato administrativo?*

Em construção (projecto "Participando").

2.2.10 *¿Cuáles son las principales dificultades que encuentran las administraciones municipales, los aparatos administrativos en la implantación de su Presupuesto Participativo?*

Principias dificuldades: tempo.

Dimensión 3. CONTROL Y SEGUIMIENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 *¿Quién controla y fiscaliza la ejecución del presupuesto de las obras aprobadas? Organismos, modalidades de control. ¿ Ciudadanía / Mixtos?*

3.2 *Rendición de cuentas ¿Cuál es el papel de la administración local?*

3.3. *¿Existe algún tipo de Normativa de garantía de control ciudadana?*

3.4 *En cuanto a los compromisos recogidos en el Presupuesto Participativo, ¿qué mecanismos de información y difusión pública de las propuestas se realiza? A través de qué medios y canales?*

3.4 *¿Se lleva a cabo la Capacitación de la Ciudadanía para poder ejercer la labor de control y seguimiento de los compromisos?*

3.5 *¿Existen mecanismos o sistemas de evaluación del presupuesto participativo?*

Dimensión 4. ARTICULACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON LA CIUDADANÍA

4.1 *Describir Grado de institucionalización de la participación ciudadana: reglamentos, ordenanzas municipales, etc....*

Normas aprovadas em Reunião de Câmara, por unanimidade (ver Guia OP - 2005, p.17/21 - Anexo 1)

4.2 *¿Como está articulada la participación ciudadana en la ciudad?: describir los distintos espacios, instrumentos para la participación ciudadana*

Uma grande diversidade de espaços de participação:

- reivindicações, campanhas e lutas populares;
- associações (culturais, desportivas, moradores, pais, estudantes, jovens, actividades económicas, acção social, etc) - +/- 150;
- parcerias para projectos de desenvolvimento local (em especial nas áreas sociais e culturais);
- conselhos consultivos;
- Fórum Palmela, "Fóruns" Temáticos;
- Planeamento Participativo (Planos Municipais de Ordenamento e Desenvolvimento);
- Orçamento Participativo (Plano de Actividades e Orçamento).

4.3 *¿Existen espacios y servicios públicos de cogestión?*

- *(gestión mixta municipio y organizaciones sociales)- Describir*
- *(gestión mixta municipio y sector privado)- Describir*

Algumas experiências de partilha de gestão/co-gestão:

- gestão de equipamentos desportivos de proximidade, alguns equipamentos culturais, alguns projectos culturais e sociais, alguns serviços de limpeza pública – gestão Câmara + associações (culturais, desportivas, sociais, jovens, moradores);
- associação de Desenvolvimento Rural, Centro de Artes e Ofícios – parceria entre município e privados (juntamente com outras entidades públicas e associações)

4.4 *¿Cómo fomenta el municipio la participación y la movilización de la población en la gestión pública?*

Apoio à diversidade e multiplicidade de espaços de participação cidadã. Apoio prioritário ao associativismo (Programa Municipal de Apoio ao Desenvolvimento do Associativismo). Promoção de projectos de iniciativa municipal – Planeamento Participativo, Orçamento Participativo.

4.5 *Grado de institucionalización del presupuesto participativo: reglamentos, ordenanzas municipales, etc....*

(ver resposta 4.1.)

4.6 *Presupuesto participativo y otros instrumentos de participación ¿Cómo se relaciona el Presupuesto Participativo con otros instrumentos y mecanismos de participación ciudadana?*

(ver resposta 3.4.3. Ficha 1)

4.7 *¿Cuales son las relaciones entre instancias del presupuesto participativo y otros instrumentos de planificación: agenda 21, planes urbanísticos, etc...?*

(ver resposta 3.4.3. Ficha 1)

4.8 *¿Cómo convoca el municipio a la población para que participe en el Presupuesto Participativo? Que formatos, canales y medios se utilizan*

Meios de divulgação/comunicação para a participação no OP: carta convite da Presidente, distribuída a todos os cidadãos (correio ou empresa de distribuição); comunicados de imprensa e publicidade nos jornais e outros media; publicidade sonora/carro de som; convites às Associações de Moradores e Juntas de Freguesia, que por vezes cooperam na mobilização; Página Net e Boletim Municipal.

4.9 ¿Se facilita la participación de los sectores de población más Excluidos?

4.10 ¿Se integra el sector privado formal al Presupuesto Participativo?

4.11 ¿Se integran los sectores informales o de economía solidaria?

Dimensión 5. EFICACIA.

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

Principais benefícios para os cidadãos:

- Resultado para as pessoas: aquisição de informação útil sobre a gestão municipal; maior possibilidade de defender os seus pontos de vista e exigências directamente junto dos eleitos/presidente; possibilidade de forçar compromissos públicos com os eleitos e fiscalizar cumprimento das decisões.

5.2 ¿Cuáles son los beneficios del Presupuesto Participativo para la gestión local?

Principais benefícios para a gestão local:

- Resultado para a Câmara/gestão pública: aquisição de informação e contribuições úteis para o processo de decisão; maior peso de uma visão territorializada da acção municipal.

5.3 ¿Quiénes se benefician del Presupuesto Participativo? ¿ Se produce una inversiones de prioridades hacia los barrios, zonas más carentes y los sectores de población más desfavorecidos?

A pesar de os estudos e avaliações não estarem concluídos, parece possível registrar que o OP facilita alguma inversão de prioridades em favor de:

- bairros e aldeias mais “periféricos” (mais afastados do centro do município);
- infraestruturas básicas mais “imediatas” (rede viária, por exemplo).

5.4 ¿Cuales son las obras y servicios recogidas en el presupuesto participativo? Análisis de las prioridades ciudadanas:

- Indicar como se distribuyen las propuestas por áreas municipales (naturaleza de las propuestas)
- Indicar el % del presupuesto participativo por área municipal

(Não se aplica a Palmela. O OP é uma fase de elaboração do Plano e Orçamento, que é debatido na totalidade).

5.5. ¿Puede decirse que con el presupuesto participativo se favorece la prestación y calidad de servicios Universales básicos: salud, educación, etc...?

Sim, torna mais forte a visão das necessidades das pessoas no momento da afectação de recursos. Estudo e avaliação a aprofundar, no caso de Palmela.

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

Despesas com o OP: cerca de 20 a 40 mil euros/ano (menos de 0,1% do orçamento municipal), distribuído pelos vários serviços que intervém no projecto – integrado na actividade normal dos serviços de informação, de relação com o associativismo e as organizações locais, etc.

Preguntas finales:

- ¿Cuales son las dimensiones claves para medir este cambio (ver los cuadros de la guía). Seleccionar menos de cinco.
- ¿Cuales son los indicadores claves para medir este cambio (de los propuestos). Indicar dos o tres, los más importantes?.

Ficha 2.2

Preguntas Clave para entrevista con cargo político (a ser posible el Alcalde o bien el/la responsable política del presupuesto participativo)

GUIÓN ENTREVISTA:

- ¿Cuales han sido los cambios principales en la administración municipal desde que se implantó el presupuesto Participativo (dar ejemplos concretos)? ¿En que momento se han dado? ¿Han sido positivos o negativos? ¿ Explique Porqué?
- ¿Cuales son las dimensiones claves para poder apreciar estos cambios ¿ A partir de que se puede percibir?
- ¿Cuales son los impactos sobre la administración municipal y sobre el sistema político local que anticipa hasta el fin del mandato?
- ¿Cómo concretamente mediría estos cambios? Cuales son los dimensiones y los indicadores que serian cruciales poder utilizar?
- Cuales son las dimensiones claves para medir este cambio (ver los cuadros de la guía). Seleccionar menos de cinco.
- Cuales son los indicadores claves para medir este cambio (de los propuestos). Indicar dos o tres, los más importantes.

Metodología cualitativa: Entrevista en profundidad.

Ficha 3

Bloque 3. GOBERNANZA URBANA. Indicadores

Autocumplimentar: indicar de 1 a 3 (X) según corresponda

Ejemplo:

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				