



**proyecto incluir**

El presupuesto participativo  
como instrumento de lucha  
contra la exclusión  
social y territorial

**COMISIÓN EUROPEA**  
Europe-Aid – Oficina de Cooperación  
Dirección América Latina

# **URB-AL**

## **Europa - América Latina**

Municipalidad de Venecia - Centro Internacional de Gestión Urbana

Programa URB-AL – Red no. 9

Proyecto común de tipo B:

*El presupuesto participativo como instrumento de lucha contra  
La exclusión social y territorial*

**DOCUMENTO DE TRABAJO**

Segunda versión

Junio de 2005



Centro Internacional de Gestión Urbana – CIGU; Ayuntamiento de Córdoba; Ayuntamiento de Bobigny; Ayuntamiento de El Alto; Municipalidad Provincial de Ilo; Ayuntamiento de Pasto; Ayuntamiento de Cuenca; Prefeitura Municipal de Santo André; Prefeitura Municipal de Caxias do Sul

**Ayuntamiento de Venecia - Dirección Relaciones Internacionales y Política Comunitaria**  
San Polo - 1098, 30125 Venecia, Italia - tel: 39 041 2700811, fax: 39 2700890  
e-mail: [international.relations@comune.venezia.it](mailto:international.relations@comune.venezia.it)



---

## DOCUMENTO DE TRABAJO

---

Segunda versión  
23 junio de 2005  
J.Vásquez – M. Bossano  
CIGU

### Presentación

1. La primera versión de este documento fue preparada como un insumo para las deliberaciones desarrolladas dentro del Taller Metodológico inicial efectuado en Quito, Ecuador, los días 21, 22 y 23 de Abril de 2005 como parte de las actividades de ejecución del proyecto común “*Los presupuestos participativos como instrumentos para la lucha contra la exclusión social y territorial*”, el cual esta coordinado por la ciudad de Venecia, Italia, e involucra a las ciudades de Bobigny, Francia; Córdoba, España; Ilo, Perú; Pasto Colombia; Cuenca, Ecuador; Santo André y Caxias do Sud, Brasil y El Alto, Bolivia, así como también al Centro Internacional de Gestión Urbana, CIGU, en calidad de socio externo.
2. Se trata de un texto de discusión que no es un producto académico terminado. Su intención es proveer algunos elementos de orientación teórico-conceptual y metodológica sobre los aspectos explícitos en el enunciado del Proyecto y en sus objetivos, puesto que su elaboración final será el resultado de los aportes que hicieron los asistentes al taller metodológico y los que posteriormente sumen el conjunto de los actores urbanos involucrados en cada una de las ciudades participantes en el proyecto.
3. Si bien para la elaboración de este texto se han consultado diversas fuentes bibliográficas y documentales, entre las que ocupa un espacio fundamental el documento base elaborado para el lanzamiento de la Red URBAL No. 9, su contenido es también resultado de la acumulación de conocimiento extraídos de la práctica, mediante el examen de múltiples experiencias de gestión local, desarrolladas fundamentalmente en América Latina y El Caribe y que están directamente relacionadas con los temas de la pobreza urbana, la exclusión social y territorial, la participación ciudadana y los presupuestos participativos.
4. El Centro Internacional de Gestión Urbana, CIGU, socio externo del Proyecto, preparó la versión inicial de este documento y lo entregó a los participantes en el Taller Metodológico inicial. En esta nueva versión se han incorporado varios elementos que fueron discutidos en ese Taller y otros que posteriormente han aportado algunas de las ciudades socias y la coordinación técnica del Proyecto. Puesto que se trata de un material de discusión, sigue abierto a la crítica y el debate, gracias a las cuales se podrán clarificar y acordar los criterios básicos que guiarán el desarrollo del trabajo programado hasta generar los resultados que de modo común se espera alcanzar.

Quito, Junio de 2005



Centro Internacional de Gestión Urbana – CIGU; Ayuntamiento de Córdoba; Ayuntamiento de Bobigny; Ayuntamiento de El Alto; Municipalidad Provincial de Ilo; Ayuntamiento de Pasto; Ayuntamiento de Cuenca; Prefeitura Municipal de Santo André; Prefeitura Municipal de Caxias do Sul

Ayuntamiento de Venecia - Dirección Relaciones Internacionales y Política Comunitaria  
San Polo - 1098, 30125 Venecia, Italia - tel: 39 041 2700811, fax: 39 2700890  
e-mail: [international.relations@comune.venezia.it](mailto:international.relations@comune.venezia.it)



## 1. Introducción

1. *“El objetivo del proyecto es elaborar, intercambiar y valorar metodologías, indicadores e instrumentos de análisis y monitoreo del impacto social del presupuesto participativo y de otras prácticas afines, promoviendo la socialización de experiencias innovadoras y favoreciendo una contaminación positiva entre diferentes prácticas de gestión del territorio.”*
2. Este señalamiento, explícito en el documento de propuesta del proyecto “Los presupuestos participativos como instrumentos contra la exclusión social y territorial” define con claridad el propósito que persigue este proyecto. Así lo ratifica también el objetivo general que consta a continuación:
3. *“Construir un instrumento de medición del impacto que los Presupuestos Participativos hacen contra la exclusión social y territorial de los grupos más desfavorecidos en las ciudades”.*
4. El primer objetivo específico del proyecto<sup>1</sup>, define los criterios básicos con los que ese instrumento de medición debe ser elaborado *“de manera participativa, mediante el intercambio y la valoración de las metodologías empleadas”*, y a la vez, fija los límites del estudio, al señalar los resultados específicos que se espera alcanzar: *“Indicadores de rendimiento e instrumentos de análisis y monitoreo del impacto social y espacial del presupuesto participativo”.*
5. Para lograrlos, la propuesta plantea la necesidad de efectuar: *Un taller científico/metodológico y dos seminarios internacionales*, que conducirán a la producción de *un manual de difusión de prácticas, metodologías e indicadores.*
6. Tales señalamientos son, en síntesis, los antecedentes y la justificación del Taller Metodológico que reúne, por primera vez, a los representantes técnicos y políticos de las entidades socias del proyecto, que a lo largo del mismo proveerán sus aportes para la construcción colectiva del estudio y, por ende, al logro de sus resultados.
7. Es en función de ello que se han preparado dos insumos para iniciar los debates y las deliberaciones:
  - En primer lugar, una guía metodológica que contiene un conjunto de cuestionarios que se ha propuesto que los socios intenten responder, ensayando una primera aproximación a la realidad de sus ciudades, de sus instituciones y de sus propias prácticas, para detectar los problemas, dificultades y eventuales errores u omisiones que seguramente tales cuestionarios tienen, con el ánimo de perfeccionarlos antes de emprender los estudios de caso previstos;

---

<sup>1</sup> *“Elaborar de forma participativa, intercambiar y valorar metodologías, indicadores de rendimiento e instrumentos de análisis y monitoreo del impacto social y espacial del presupuesto participativo”.*



- En segundo lugar, este mismo texto, al que se ha denominado científico-metodológico, en el que se intenta una primera aproximación teórica al estudio y sus principales componentes.

## **2. La exclusión social y territorial y el papel de los gobiernos locales**

1. En la cambiante realidad del mundo contemporáneo, a las responsabilidades convencionales de los gobiernos locales, que involucran usualmente la provisión de los servicios básicos y el ordenamiento físico de su territorio para establecer condiciones propicias al desenvolvimiento de la comunidad, se han sumado en el período más reciente otros múltiples roles y competencias que no son siempre el resultado del crecimiento de la población residente en las ciudades, de la multiplicación y diversificación de sus actividades o del cambio de su jerarquía, sino que se derivan de la ostensible ausencia de los entes que otrora cubrían determinadas áreas del desarrollo, en las esferas económica, política, cultural, ambiental o social, usualmente a escala nacional.
2. Los procesos de descentralización y de reducción de los aparatos estatales, por ejemplo, han supuesto el debilitamiento de su intervención (y en casos extremos la desaparición de la misma) en los ámbitos de la salud o de la educación, pero también en los de la sustentabilidad ambiental, la cultura, el bienestar social o el desarrollo económico local. Ello ha dado origen a diversos procesos de desconcentración y descentralización que han supuesto el traslado de esas competencias y responsabilidades de los gobiernos locales hacia los municipios y otras instancias de gobierno seccional.
3. Desafortunadamente, medidas de ajuste macroeconómico que fueron adoptadas en muchos casos de manera simultánea, han supuesto que ese traslado de competencias no siempre haya estado acompañado por el necesario traslado de los recursos indispensables para garantizar el adecuado cumplimiento de las nuevas responsabilidades municipales.
4. Pero pese a ello, el empeño de los gobiernos locales y el aprovechamiento de las potencialidades que se derivan de su propia naturaleza y situación privilegiada para la gestión de los contextos locales, en muchos casos ha posibilitado la introducción de innovaciones significativas, gracias a las cuales se han podido resolver problemas prioritarios y emprender procesos de desarrollo local que eventualmente incorporan enfoques innovadores respecto al desenvolvimiento de las comunidades y su articulación con el contexto nacional e inclusive internacional.
5. Ello ha obligado a que los gobiernos locales, en un tiempo relativamente breve, no solo asuman nuevos roles, como promotores del desarrollo económico y social de las colectividades, sino que también desarrollen nuevas capacidades y estructuras institucionales, que les permiten ajustar su propia práctica a las condiciones de una realidad que cambia de manera cada vez más acelerada.



6. En ese contexto, parte significativa de los problemas que los gobiernos locales han debido encarar se refiere justamente a su papel protagónico frente a la problemática de la pobreza y la exclusión urbanas, en tanto que factores limitantes del desarrollo de sus colectividades. Pero es también frente a ello que se han gestado nuevas e innovadoras prácticas de gestión, que han originado experiencias exitosas, aunque poco difundidas, para encarar los más evidentes problemas, pese a que en ocasiones han debido desenvolverse en condiciones desfavorables o directamente adversas.
7. Entre tales prácticas y experiencias se reconoce en la actualidad la significación que poseen las fundamentadas en la participación ciudadana, gracias a la cual en diversos grados y con múltiples matices, el protagonismo de la gestión es compartido entre los habitantes de una colectividad y su gobierno local.
8. Por la propia naturaleza de los servicios que proveen los gobiernos locales, se plantea como hipótesis que el conjunto de prácticamente todas sus actividades y acciones son, de una u otra manera y en alguna medida, participativas. Empero, se reconoce también la existencia de una escala o gradación de la participación ciudadana que partiendo del simple ejercicio del derecho a ser informado, asciende paulatinamente a la posibilidad de opinar y ser escuchado, de debatir y proponer alternativas en espacios de consulta, de acordar y seleccionar soluciones, de elegir y ser elegido, de decidir la asignación de los recursos, de intervenir en la ejecución de los proyectos, de ejercitar el control y la evaluación de los mismos y finalmente de apropiarse, en el buen sentido del término, de los resultados de una intervención, de su manejo y gestión.
9. En ese marco, puede entonces hablarse de iniciativas de gestión local convencionales, en las que la presencia activa de las y los ciudadanos solo llega a los primeros peldaños de esa escala de la participación, y de iniciativas que privilegian esa presencia, procurando alcanzar los escalones más altos de ella.
10. Para efectos del presente proyecto y sus objetivos se propone entonces referirse, de manera exclusiva, a aquellas prácticas de gestión local que, como en el caso de los presupuestos participativos, *privilegian* la participación ciudadana y, dentro de ellas, afinar el análisis respecto de las que están deliberadamente orientados a encarar la problemática de la exclusión social.

### **3. La identificación, cuantificación y localización de los excluidos y su participación.**

1. Siendo la exclusión un fenómeno social e históricamente determinado, su definición esta también determinada por sus raíces económicas, sociales, culturales, políticas y del entorno, por lo que resulta imposible tentar una definición genérica y única de ella. Empero, a partir del reconocimiento ya efectuado de la directa e inmediata vinculación entre la exclusión y la pobreza, apelamos a la definición que sobre la misma propone el Sistema de Naciones Unidas:



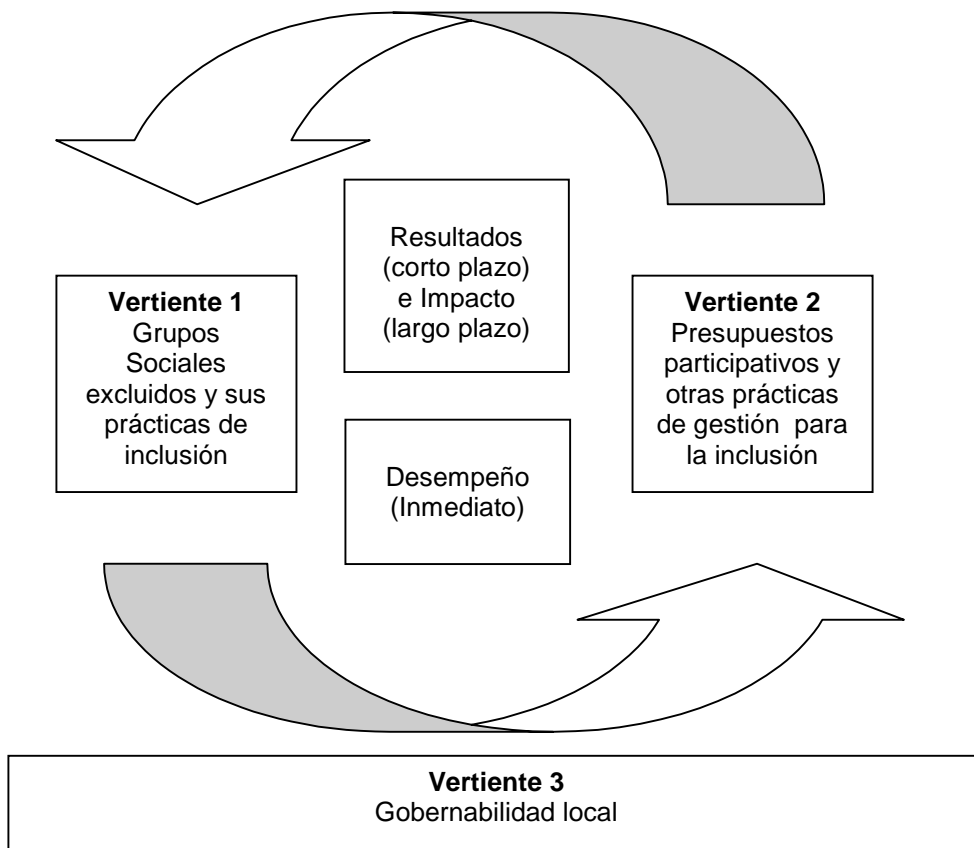


2. *“Una situación que impide al individuo o a la familia la satisfacción de una o más necesidades básicas y participar plenamente en la vida social. La pobreza se caracteriza por ser un fenómeno fundamentalmente económico con dimensiones sociales, políticas y culturales; también esta asociada con la escasa participación de las personas en los distintos ámbitos de la vida del país y se expresa en el subconsumo en los hogares. Las personas que se encuentran en esta situación se ven obligadas a elegir la satisfacción de algunas necesidades sacrificando otras igualmente apremiantes para ellas”.*
3. Esta definición ratifica que la pobreza, en la esfera económica y la exclusión, en la esfera social, suelen ir de la mano como las dos caras de una misma moneda, con las eventuales excepciones que puedan llegar a identificarse pero que no alterarán esa constatación en la inmensa mayoría de los casos que puedan ser analizados. Al igual que puede observarse que hay quienes padecen hambre por razones espirituales o incluso estéticas, también habrá quienes se encuentren excluidos por voluntad propia. Pero ello no impide reconocer que la mayoría de los pobres padecen hambre por la fuerza de las circunstancias y que la mayoría de los excluidos lo son en contra de su voluntad. Esos segmentos de la población son los que normalmente se funden en un solo conjunto.
4. Tal reflexión debe hacerse porque con seguridad el concepto de la exclusión que pueda manejarse en cada una de las ciudades asociadas al proyecto, de existir, será posiblemente diferente en cada caso. Pero dejando de lado las precisiones que puedan hacerse, vale señalar que, de todos modos, desde la perspectiva de los gobiernos locales una primera tarea imprescindible es la de identificar la exclusión que pueda existir en su comunidad, en el doble sentido de reconocer su existencia y también de definirla y precizarla, estableciendo sus principales características, su naturaleza y sus causas.
5. Manteniendo el paralelismo establecido entre pobreza y exclusión, parece necesario reflexionar sobre la diversa gradación que puede tener esta última. Al igual que existen pobres que se hallan en la indigencia y que padecen hambre, en tanto que otros alcanzan a cubrir sus necesidades de subsistencia y que es posible identificar a los sectores tradicionalmente inmersos en la pobreza y a otros que la padecen solo recientemente, puede también hablarse de quienes están profundamente excluidos, es decir, que lo están en términos no solo sociales, sino también políticos, económicos y culturales, mientras otros soportan su exclusión en pocas o tan solo a una de tales esferas: Los desempleados, por ejemplo, se hallan excluidos en términos económicos aunque no lo estén en los otros sentidos. De igual manera, existen grupos que históricamente han sido excluidos, mientras que otros lo son tan solo en el período más reciente: Los grupos étnicos serán ejemplo del primer caso; los grupos emigrantes pueden ser del segundo.
6. En el mismo sentido, será también preciso llegar a establecer la magnitud de la exclusión en cada ciudad, bajo el supuesto que su significación y peso relativo dentro de la problemática social seguramente será directamente proporcional a su cuantía numérica.





7. Pero para los gobiernos locales, es también necesario llegar a establecer la localización física de los sectores excluidos dado que su distribución en el territorio de las ciudades es poco probable que sea homogénea y uniforme.
8. Es asimismo importante para los municipios el identificar y conocer los canales, las formas y las magnitudes de la participación de los sectores excluidos, puesto que no solo se trata de conocerlos, sino también de establecer vínculos de comunicación y de trabajo con ellos, gracias a los cuales se procure suprimir o remediar la exclusión y estimular su incorporación a la vida económica, política y social de la comunidad.
9. Para todo ello, será válido, e incluso aconsejable, que los gobiernos locales se remitan a los análisis, las definiciones, los conceptos, los datos y las metodologías que otras fuentes puedan haber desarrollado bien sea en el contexto local, en el nacional o incluso global, pero será también indispensable que recurran a sus propias capacidades y recursos para complementar la información, el conocimiento y los vínculos relativos a los grupos sociales excluidos.
10. Resulta obvio señalar que tales esfuerzos tienen el único propósito de aportar a la comprensión y conocimiento del problema de la exclusión con el propósito de alimentar las políticas, estrategias, programas y acciones que han de desarrollar los gobiernos locales y las colectividades con el propósito de encararlo, reducirlo y en última instancia superarlo.
11. El objeto del presente proyecto no es, en sentido estricto, el establecer, analizar o evaluar las intervenciones que los gobiernos locales puedan hacer, o efectivamente hagan, para identificar, cuantificar ni localizar la exclusión social en sus respectivos contextos y las formas organizativas y de participación que los grupos excluidos ejercitan, así como tampoco lo es el estudiar las políticas y las estrategias, las fórmulas legales y las estructuras operacionales o los instrumentos específicos que los municipios tengan para instrumentalizar las mismas. Empero, conocer tales aspectos y reconocer su existencia forma parte de las precondiciones necesarias para desarrollar el verdadero objeto del proyecto: Establecer metodologías y proponer indicadores e instrumentos que permitan medir y evaluar el impacto que los presupuestos participativos –y otras prácticas de gestión local similares- tienen sobre la exclusión social.
12. Ello plantea por lo tanto el desarrollar una triple vertiente de análisis simultáneo. En primer término sobre la realidad de los grupos sociales excluidos; en segundo lugar sobre los gobiernos locales y sus prácticas de gestión orientadas a enfrentar la exclusión social y, finalmente, en tercer término, sobre las relaciones que se establecen entre el gobierno local y los grupos sociales excluidos a través de diversos procesos y utilizando mecanismos tales como los de los presupuestos participativos. Esa vertiente es además la de la gobernabilidad, en tanto que es a partir de ella que se construyen los elementos de una gestión urbana democrática, equitativa, equilibrada y sustentable.



#### 4. Las estrategias locales para enfrentar la exclusión social

1. En tanto que los gobiernos locales tienen como objetivo central el bienestar y el desarrollo de sus comunidades, gran parte de sus acciones e iniciativas proveen, con un carácter genérico, elementos que posibilitan la incorporación a la vida social de la ciudad de los grupos que por una u otra causa se encuentran excluidos. Empero, tales iniciativas muchas veces no tienen una específica intencionalidad de enfrentar el problema: La recolección de residuos sólidos o la provisión de saneamiento básico, por ejemplo, sin duda contribuyen a la incorporación de la población excluida, aunque no necesariamente se ejecuten con esa sola intención ni exclusivamente para esa población.
2. Sin embargo, numerosos gobiernos locales si desarrollan acciones con ese propósito fundamental, o lo tienen como una de sus prioridades políticas. Es en tales casos donde más evidentes se hacen las estrategias locales de enfrentamiento a la exclusión, puesto que





originan nuevos arreglos institucionales, reformas a la estructura operacional del municipio, generación de nuevos instrumentos de gestión y la formulación de cuerpos legales y normativos, todo lo cual conduce a la institucionalización de la inclusión social como uno de los ejes orientadores del gobierno local. Buen ejemplo de este tipo de posicionamientos suele tenerse cuando los municipios adoptan políticas integrales para la promoción de la equidad de género.

3. Como se ha señalado, la exclusión es un fenómeno eminentemente social, pero que también se expresa en las esferas económica, política, cultural, física y ambiental. En términos sociales se expresa en la inequidad que padecen determinados grupos poblacionales; en términos económicos se manifiesta en la injusta distribución de los recursos y las oportunidades; en el ámbito político por la ausencia de una democracia plena e igualitaria y las limitaciones o la imposibilidad de ejercitar todos los derechos humanos y ciudadanos; en lo cultural por el irrespeto a las identidades y a las expresiones de la diversidad cultural; en el ámbito físico por el desequilibrio del desarrollo de un mismo contexto territorial y, en el aspecto ambiental, en la baja calidad de las condiciones y la poca sustentabilidad de la vida de aquellos que están excluidos.
4. Aunque no de manera exclusiva, de la naturaleza y características de la exclusión en cada localidad y de su magnitud y relevancia en el contexto dependerán en gran medida la amplitud e importancia de las respuestas que los gobiernos locales propongan y desarrollen para encararla, siendo que en algunos casos pueden tratarse de intervenciones orientadas a una forma específica de exclusión, o bien a un tratamiento más amplio de la exclusión en todas sus formas. Otros múltiples factores, exógenos y endógenos, también condicionarán esas respuestas. Lo que es importante destacar es que en muchos casos, tales respuestas involucran también la participación de los propios excluidos, involucrándolos directa activamente en el tratamiento y la solución de sus problemas.
5. Para efectos del proyecto “ presupuestos participativos como herramienta de lucha contra la exclusión social”, se propone como hipótesis que aquellas prácticas de gestión local de carácter predominantemente participativo –como los presupuestos participativos- en las que los excluidos encuentran un espacio para intervenir e involucrarse en la gestión local, tienen *impactos* positivos, directos, intencionados y duraderos sobre ellos y sobre la realidad en la que se desenvuelven y que, a su vez, la presencia e intervención de tales grupos en tales prácticas de gestión contribuye a elevar su *desempeño* en particular y, más en general, las del gobierno local que las promueve y desarrolla.
6. Planteada así la hipótesis de trabajo, será entonces preciso proponer y examinar los instrumentos metodológicos que podrían posibilitar su verificación, como se propone a continuación.



## 5. La verificación de los impactos que las prácticas participativas de gestión local tienen sobre la pobreza y la exclusión

1. La medición y la calificación de los impactos que las prácticas de gestión local –incluyendo entre ellas las de los presupuestos participativos- tienen sobre la exclusión social y la pobreza debe hacerse necesariamente en las múltiples dimensiones de la realidad en los que tales fenómenos se expresan: Social, económica, política, cultural, físico-territorial y ambiental. En cada una de ellas es posible identificar uno o más Principios a monitorear, a partir de los cuales se identifican y enuncian los indicadores y se los puede describir, estableciendo además su naturaleza (cuantitativos – cualitativos) y la metodología y las referencias y potenciales fuentes para obtenerlos.
2. En función de ello, se propone el siguiente esquema:

DIMENSION	PRINCIPIOS A CONSIDERAR
Social y Participativa	<i>Equidad. Respeto a las diferencias Ausencia de discrimen Ejercicio de los derechos</i>
Económico - Financiera	<i>Justicia distributiva de los recursos Igualdad de acceso a las oportunidades</i>
Política, Institucional y legal	<i>Participación abierta Democracia plena Eficacia Institucional Transparencia</i>
Físico – Territorial y Ambiental	<i>Desarrollo equilibrado del territorio y accesibilidad Sostenibilidad ambiental Calidad de vida de la población</i>

3. Como se ha señalado, si las prácticas participativas de gestión local tienen *impactos* en la realidad de los excluidos, la participación de ellos supone modificaciones en el *desempeño* de tales prácticas. Por ende, será preciso también monitorear, en base a otros indicadores, esas modificaciones, que inciden sobre ellas y sobre la institucionalidad que las genera.
4. En ese sentido, la propuesta que se propone es la de considerar las dimensiones ya establecidas en el documento base de la Red URBAL No. 9 “Presupuestos Participativos y Finanzas Locales”, y, dentro de ellas, los principios que constan a continuación:

DIMENSION	PRINCIPIOS A CONSIDERAR
<b>Social y participativa</b>	<i>Eficiencia de los mecanismos de la participación</i> <i>Eficacia de la gestión participativa</i> <i>Pertinencia respecto a las demandas de los excluidos</i> <i>Transparencia de la gestión participativa</i>
<b>Financiera</b>	<i>Eficiencia de la gestión financiera</i> <i>Eficacia en la inversión de los recursos</i> <i>Pertinencia respecto a las demandas de los excluidos</i> <i>Transparencia de la gestión financiera</i>
<b>Institucional, legal y política</b>	<i>Eficiencia de las respuestas institucionales</i> <i>Eficacia de la gestión local</i> <i>Pertinencia respecto a las prioridades institucionales</i> <i>Transparencia de la gestión, su marco legal y su estructura</i>
<b>Físico - territorial</b>	<i>Eficiencia en la ejecución de los proyectos participativos</i> <i>Eficacia en la ejecución de los proyectos</i> <i>Pertinencia respecto al modelo del desarrollo urbano</i> <i>Transparencia de los proyectos y planes urbanos</i>

## 5. Los indicadores y la metodología para su construcción.

1. Planteadas las dimensiones de estudio y los principios que dentro de cada una de ellas deben analizarse, es posible proponer entonces los indicadores que permitan medir o evaluar tales principios, así como la metodología que puede aplicarse para su obtención.
2. Los indicadores son *unidades de información para monitorear, evaluar y comparar* un programa o proceso, tanto en el tiempo como en el espacio, que se construyen de forma diferente en función del tipo de información que se requiere y de acuerdo con la finalidad que se persigue.
3. Se reconocen indicadores de varias categorías, en función de los criterios considerados. Así por ejemplo:

*Según las fuentes y al análisis realizado.*

- Indicadores Cuantitativos: *datos estadísticos, etc.*
- Indicadores Cualitativos: *entrevistas, percepción de la gente, etc.*

*Según la forma de obtención*

- Indicadores directos
- Indicadores Indirectos

*Según las etapas del proceso a monitorear y evaluar:*

- Indicadores de proceso: efectos inmediatos sobre la acción
- Indicadores de resultado: efectos *de corto plazo*



- Indicadores de impacto: *consecuencias en el largo plazo*

4. Los indicadores tienen que ser objetivamente verificables. Esto significa que tienen que ser:

- Específicos, en términos de cantidad, calidad y tiempo
- Realizables, con gastos mensurables y aceptables
- Obtenibles, a través de los datos disponibles o a través de razonables análisis
- Objetivos y comprensibles, por parte de los que no son expertos
- Coherentes, con los objetivos y sensibles a los cambios
- Oportunos, para ser fácilmente manejables y útiles
- Genéricos, válidos para más de un ámbito específico

5. Para la construcción de indicadores, es preciso considerar varios elementos que posibilitan su total comprensión, construcción y utilización. Al menos, deben tomarse en consideración los siguientes:

- **Título** Es la identificación sintética del indicador
- **Principio (s).** Es el principio primario que va a monitorear el indicador. En ocasiones, un mismo indicador puede monitorear dos o más principios.
- **Definición** Es la definición técnica específica del indicador, en la que se mencionan sus componentes.
- **Significado** Describe la relación entre el indicador y el principio primario y la justificación de la inclusión de ese indicador en el sistema o índice global.
- **Metodología** Describe el procedimiento para obtener y recolectar los datos y también para calcular los resultados.
- **Referencia** Establece las fuentes por las cuales el indicador se puede obtener.

6. La medición y la calificación tiene que hacerse en las múltiples dimensiones de la realidad: social, económica, política, cultural, físico -territorial y ambiental. En cada dimensión se identifican uno o más principios a monitorear, a partir de los cuales se establecen y enuncian los indicadores.

7. Si bien la selección definitiva del conjunto de Indicadores que utilizará el proyecto será efectuada durante el primer seminario, se proponen a continuación algunos indicadores y sus elementos estructurales a manera de ejemplos:

**Indicador 1** **Críterios para la asignación de recursos a los excluidos**  
**Principio (s)** Justicia distributiva de los recursos



*Definición* Ausencia de discrimen; Equidad; Calidad de vida de la población.  
Existencia o ausencia de criterios previamente definidos para la asignación de los recursos a los excluidos.

*Significado* El indicador mide la existencia de mecanismos de discriminación positiva que privilegian la asignación de recursos para la participación de los excluidos o para que las demandas de los excluidos se concreten.

*Metodología* Un simple “sí” o “no” puede medir el indicador.

*Referencia* Base de datos de la municipalidad

**Indicador 2 Datos sobre las necesidades básicas de la población excluida**

*Principio (s)* Eficacia social de las instituciones

Ausencia de discrimen

*Definición* Existencia o ausencia de datos que comprueben a que nivel las instituciones conocen las necesidades y las demandas de la población excluida.

*Significado* El indicador va a medir la existencia de una base de datos sobre las necesidades y demandas de los excluidos para verificar si los gobiernos locales las conocen y las atienden.

*Metodología* Datos cuantitativos: 1) Censo, estadísticas 2) Pedidos que los excluidos hacen a la municipalidad; 3) Pedidos que los excluidos hacen en las asambleas del P.P/O.P; 3) Información colectada por otras organizaciones que trabajan con los excluidos.

Datos cualitativos: observación directa, cuestionarios etc.

*Referencia* Base de datos de la municipalidad y de otras organizaciones que trabajan con los excluidos

**Indicador 3 Control -hasta la implementación- de las prioridades por parte de los excluidos**

*Principio (s)* Democracia Plena.

Ejercicio de los derechos, Equidad, Respeto de las diferencias.

*Definición* Existencia o ausencia de control de los excluidos después de la aprobación del presupuesto y implementación de las prioridades.

*Significado* El indicador mide la existencia de mecanismos de control (a través de delegados, comisiones específicas, organizaciones de los ciudadanos) que controlen la calidad de las obras y el ejercicio de plena democracia en todas las etapas del P.P./O.P.

*Metodología* Un simple “sí” o “no” puede medir el indicador.

*Referencia* Base de datos de la municipalidad

**Indicador 4 Demandas de los excluidos concretadas en obras y servicios**

*Principio (s)* Desarrollo equilibrado del territorio

Ausencia de discrimen; Equidad; Calidad de vida de la población.



## proyecto incluir

El presupuesto participativo  
como instrumento de lucha  
contra la exclusión  
social y territorial

<i>Definición</i>	Porcentaje de las demandas ciudadanas presentadas durante el PP /OP por los excluidos se concretó en obras y servicios.
<i>Significado</i>	Se mediría la cantidad, el monto y la ubicación física de las obras y servicios que demandaron los excluidos y que fueron atendidas.
<i>Metodología</i>	Análisis de las estadísticas municipales, de las memorias del PP /OP y del sistema de seguimiento del plan de desarrollo territorial y otros instrumentos
<i>Referencia</i>	Estadísticas Municipales

8. Una vez seleccionados los indicadores y establecidos sus elementos estructurales, se podrá elaborar la guía o índice de indicadores del Proyecto, la misma que podrá tener una estructura similar a la que consta a continuación:



Centro Internacional de Gestión Urbana – CIGU; Ayuntamiento de Córdoba; Ayuntamiento de Bobigny; Ayuntamiento de El Alto; Municipalidad Provincial de Ilo; Ayuntamiento de Pasto; Ayuntamiento de Cuenca; Prefeitura Municipal de Santo André; Prefeitura Municipal de Caxias do Sul

**Ayuntamiento de Venecia - Dirección Relaciones Internacionales y Política Comunitaria**  
San Polo - 1098, 30125 Venecia, Italia - tel: 39 041 2700811, fax: 39 2700890  
e-mail: [international.relations@comune.venezia.it](mailto:international.relations@comune.venezia.it)





## **PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y OTRAS PRÁCTICAS PARTICIPATIVAS MUNICIPALES**

### **GUÍA DE INDICADORES**

#### **Dimensión Económica y Financiera**

##### ***Indicadores de Proceso***

- Existencia de criterios previamente definidos para la asignación de los recursos para los excluidos y para los sectores excluidos.
- Porcentaje de recursos específicos para la promoción de la participación directa o indirecta de los excluidos.
- Existencia de recursos para la comunicación, divulgación y visibilidad de los resultados a los grupos sociales excluidos.

##### ***Indicadores de Resultados / Impactos***

- Porcentaje de las demandas de la ciudadanía, presentada en el proceso que se concretó en obras y servicios para los excluidos.
- Porcentaje de las demandas de la ciudadanía, presentada en el proceso, que se concretó en obras y servicios en áreas antes excluidas del desarrollo urbano.

#### **Dimensión institucional, legal y política.**

##### ***Indicadores de Proceso***

- Cambios institucionales para que el PP/OP y otros programas municipales que se ocupan de la calidad de la vida de los excluidos
- Cambios institucionales o legales para facilitar la participación de los excluidos en la escala de la participación: *información, comunicación, consulta, concertación, participación activa, decisión, auto-gestión.*

##### ***Indicadores de Resultados / Impactos***

- Datos que comprueben que las instituciones conocen las necesidades y demandas de los excluidos
- Mecanismos para compatibilizar las demandas de los excluidos (corto plazo) con las de la planificación (largo plazo)
- Instrumentos (reglamentos, instructivos, etc.) o dispositivos legales para promover la integración de los excluidos en el PP/OP
- Inversión de las prioridades en la gestión pública: los excluidos o las áreas marginadas son privilegiadas.



### ***Dimensión Social y Participativa***

#### ***Indicadores de Proceso***

- Control presupuestario por parte de los excluidos
- Control de los excluidos después de la aprobación de presupuesto e implementación de las prioridades (hasta la inauguración de las obras o servicios aprobados)
- Porcentaje del total de excluidos que participan en todas las etapas del PP/OP

#### ***Indicadores de Resultados / Impactos***

- Excluidos que han fortalecido la identidad y sentido de ciudadanía
- Excluidos que tienen mayor conocimiento de la administración pública.
- Excluidos que tienen mayor confianza en la administración pública.
- Excluidos que se han capacitado en la toma de decisiones
- Organizaciones de excluidos formadas o fortalecidas por medio del PP/OP
- Políticas específicas para los grupos excluidos: género, discriminación positiva, etc.
- Evidencias de reducción de los conflictos o la criminalidad por el PP/OP

### ***Dimensión Físico-Territorial -Ambiental***

#### ***Indicadores de Proceso***

- Existencia de formas de descentralización de la gestión local en áreas donde hay mayor concentración de excluidos
- Existencia de forma de descentralización de la gestión local en áreas marginadas de la ciudad o del territorio
- Existencia de un Sistema de Información Territorial u otras herramientas utilizadas para medir y ubicar aspectos sociales en la ciudad / territorio

#### ***Indicadores de Resultados / Impactos***

- Porcentaje de la demanda que se concretó en obras en las áreas donde hay mayor concentración de excluidos
- Porcentaje de la demanda que se concretó en obras en las áreas marginadas o excluidas de la ciudad o del territorio
- Datos que prueben la disminución de la desigualdad entre las áreas más ricas y las más pobres de la ciudad / territorio