
Instrumentos de Articulación entre Presupuesto Participativo y Ordenamiento Territorial

Una síntesis basada en las experiencias de Ariccia (Italia); Belo Horizonte y Guarulhos (Brasil); Bella Vista (Argentina) y Córdoba (España)

Yves Cabannes



Comune di Ariccia

CIGU

Marzo 2007

CRÉDITOS

Coordinación URB-AL Red 9 Presupuesto Participativo y Finanzas Municipales

Município de Porto Alegre, Brasil

Coordinación del Proyecto Común URB-AL R9-A6-04: “Instrumentos de Articulación entre Planificación Territorial y Presupuesto Participativo”

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Brasil.

Participantes del Proyecto Común:

Ayuntamiento de Córdoba, España

Comune di Ariccia, Italia

Municipio de Bella Vista, Argentina

Prefeitura Municipal de Guarulhos, Brasil.

Centro Internacional de Gestión Urbana, CIGU, Ecuador: Socio Externo

Autor de la síntesis

Cabannes Yves, y.cabannes@ucl.ac.uk, Chair Development Planning Unit, University College London

Autores de los estudios de caso

Belo Horizonte: Maria Auxiliadora Gomes, Coordinadora do OP, dora@pbh.gov.br; Marcos Ubirajara de Carvalho e Camargo, muccamargo@oi.com.br, Consultor do Município de Belo Horizonte, Cláudia Júlio Ribeiro, Rosana Baccarini, Saulo Tiago Motta.

Ariccia: Claudia Silvestri, Responsable del proyecto; Luca Scarpolini, Arquitecto urbanista; Eleonora Magnanimi, Directora área de financiación; Gianna Marmo, Responsable del sector contabilidad; Pilar Eusamio Zambrana, Traducción y colaboración proyectos URB-AL; Yves Cabannes, CIGU, Ecuador, Asesor para la actualización

Bella Vista: Rafael Beltrán rafaelalfredobeltran@yahoo.com.ar; Jaime Vásconez CIGU, Ecuador, Asesor para la actualización

Córdoba: Inés Fontiveros Mata / ines.fontiveros@ayuncordoba.es; Antonio Baena, antonio.baena@ayuncordoba.es; Rocío López Lozano / rocio.lopez@ayuncordoba.es; Inmaculada Santana / jefatura.participacion@ayuncordoba.es; Felipe Llamas / presupuestos.participativos@ayuncordoba.es; Yves Cabannes, CIGU, Ecuador, Asesor para la actualización

Guarulhos: Kátia Lima, Coordinadora do OP, katialima@guarulhos.sp.gov.br; Marcos Ubirajara de Carvalho e Camargo, muccamargo@oi.com.br, Asesor para la actualización.

Edición y diagramación: Lourdes Saavedra / CIGU

Impresión: SEGRAC

ISBN 978-85-60851-03-4

“Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la UE. Su contenido es responsabilidad exclusiva de la Prefeitura Municipal de Belo Horizonte en calidad de coordinador y los socios del Proyecto URB-AL “Instrumentos de Articulación entre Planeamiento Territorial y Presupuesto Participativo”, y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión de la Unión Europea”

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	01
PRESENTACIÓN DEL INFORME	03
CAPITULO 1. BREVE PRESENTACIÓN DE LOS MUNICIPIOS Y DE SUS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS	05
1.1. Datos básicos sobre las ciudades.	05
1.2. Elementos de comparación entre los presupuestos participativos de cada ciudad	07
CAPITULO 2. MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE ARTICULACIÓN ENTRE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y PLANIFICACION TERRITORIAL.	09
2.1. Proyectos con alta incidencia sobre el suelo urbano: Los Presupuestos Participativos como contribución a un <i>reordenamiento</i> de la ciudad.	09
2.2. Presupuestos Participativos como vectores de descentralización territorial	11
2.3. Asambleas Temáticas y encuentro con la ciudad en su conjunto.	15
2.4. Las Caravanas de Prioridades, un instrumento para reconstruir un espacio fragmentado.	16
2.5. Como se enmarcan los Presupuestos Participativos en los Planes Locales de Ordenamiento Territorial.	17
2.6. Capacitación ciudadana sobre planificación física: El ciudadano y la ciudadana como puente entre el Presupuesto Participativo y el Ordenamiento Territorial.	19
2.7. Acciones afirmativas en beneficio de áreas más necesitadas.	20
2.8. Mecanismos para vincular el Presupuesto Participativo con las áreas más necesitadas en la ciudad: Los Planes Parciales.	25
CAPITULO 3. MONITORAR LA INVERSIÓN DE PRIORIDADES TERRITORIALES	29
3.1. La noción de Inversión de Prioridades	29
3.2. La experiencia de Belo Horizonte para medir la inversión de prioridades	30
3.3. Principales resultados e indicadores	31
3.4. La medición del impacto de los Presupuestos Participativos en el territorio en las demás ciudades	34
CAPITULO 4. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.	35
4.1. Conclusiones y propuestas	35
4.2. Algunas sugerencias para el futuro	38
4.3. Observación final	40
Lista de Cuadros	
CUADRO 1. Comparación de las poblaciones de cada ciudad.	05
CUADRO 2. Número de habitantes por concejal	07
CUADRO 3. Composición y ponderación del Índice de Calidad de Vida Urbana de Belo Horizonte (IQVU-BH) “comparable” (1994, 1996, 2000)	22
CUADRO 4. Criterios de selección de proyectos en Córdoba	25
CUADRO 5. Situación de los Planes Globales Específicos de Belo Horizonte a diciembre 2006	27
CUADRO 6. Cobertura territorial. Número de habitantes en relación a las obras del Presupuesto Participativo.	31
CUADRO 7. Niveles de ingresos mensuales de las familias a menos de 200 metros de una obra del Presupuesto Participativo (en porcentaje, en relación al número de familias de cada categoría)	32

Lista de Mapas

MAPA 1.	Belo Horizonte	12
MAPA 2.	Córdoba. Zonas Urbanas y Peri-urbanas del Municipio	13
MAPA 3.	Divisiones Regionales del Presupuesto Participativo de Guarulhos	13
MAPA 4.	Situación de los Planes Globales Específicos. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte	33

BIBLIOGRAFÍA	43
---------------------	-----------

INTRODUCCIÓN

¿Cuáles son los mecanismos y los instrumentos que permiten articular los Presupuestos Participativos con los procesos de planificación física y de ordenamiento territorial? Los municipios de Belo Horizonte y de Guarulhos en Brasil; de Bella Vista en Argentina; de Ariccia en Italia y de Córdoba en España, acompañados por el Centro Internacional de Gestión Urbana, CIGU, en Ecuador, aportan elementos de respuesta a esta pregunta, a partir de su práctica a nivel local.

El presente texto sintetiza estas respuestas y por lo tanto no pretende ser un aporte definitivo o exhaustivo al tema, sino más bien un reflejo lo más fiel posible de las innovaciones que cada una de las cinco ciudades experimenta, en los límites y la complejidad de sus contextos locales. Estos trabajos se enmarcan en el proyecto del Programa URB-AL, apoyado por la Unión Europea, *“Instrumentos de articulación entre Planificación Territorial y Presupuesto Participativo”*, que esta coordinado desde 2003 por el Municipio de Belo Horizonte y cuyo horizonte de acción se ha extendido hasta Marzo 2007.

La segunda pregunta que se plantea el grupo es: *¿Cómo medir la Inversión de Prioridades que conllevan los Presupuestos Participativos?* La noción de *Inversión de Prioridades*, ampliamente difundida en Brasil, se refiere “a los cambios del orden de prioridades, en términos **políticos** (por ejemplo, los que antes no tenían el poder ahora pueden decidir sobre el presupuesto y acceder al poder), de **políticas** (por ejemplo, las políticas sociales llegan a ser de mayor prioridad), **territoriales** (por ejemplo, tradicionalmente las inversiones no llegaban a los barrios pobres o a las zonas rurales y ahora si). En el presente documento el enfoque esta dado a los cambios de prioridades en términos sobre todo *territoriales*, que resultan de una buena articulación entre los Presupuestos Participativos y el Ordenamiento Territorial, y que al mismo tiempo apuntan a una reducción de las inequidades sociales y políticas en el municipio¹.

La debilidad de las relaciones entre los Presupuestos Participativos y la Planificación es una de las críticas regularmente planteadas en diversos debates. Al acotar el trabajo exclusivamente a la planificación física, el grupo de ciudades fue conciente que dejaba de lado otras tensiones, igual o más importantes, que suelen existir entre los Presupuestos

¹ Guía para la documentación de las experiencias del Proyecto.

Participativos y (a) la Planificación Sectorial, (b) la Planificación Estratégica y (c) los Planes de Desarrollo Local de largo plazo. Explorar como superar estas tensiones de forma práctica y teórica supondrá nuevos proyectos específicos, fuera del enfoque de la presente nota.

Según el documento base de la Red URB-AL 9, *Presupuestos Participativos y Finanzas Municipales*, en la cual se enmarca este proyecto, “uno de los mayores desafíos que los Presupuestos Participativos enfrentan es precisamente su relación con la Planificación Territorial y los Planes de Desarrollo, porque los Presupuestos Participativos son generalmente ejercicios de corto plazo que responden a las demandas más inmediatas de la población más necesitada y por lo general también a demandas de mejora del barrio o del distrito, y mucho menos a demandas estructurantes para la ciudad en su conjunto”².

Ello plantea una serie de preguntas que sirvieron de tela de fondo al presente proyecto: *Las demandas priorizadas a través de los procesos de Presupuesto Participativo suelen ser para la mejoría del barrio o del distrito. Muy raras veces las demandas se refieren a la ciudad en su conjunto. Por lo tanto, la vinculación de los Presupuestos Participativos con la planificación física y con las exigencias de la ciudad en su conjunto es otro desafío mayor y otro punto de debate necesario. Surgen varias preguntas a este nivel:*

- *¿Cómo, concretamente, hacer el puente entre los Presupuestos Participativos y la Planificación?*
- *¿Cómo conciliar exigencias de corto plazo de la población con exigencias de largo plazo de la ciudad como bien social?*
- *¿Cuál es la(s) instancia(s) y el mecanismo que regula las tensiones barrio - ciudad y corto plazo – largo plazo?*
- *¿Será que la discusión del 100% del presupuesto de inversión no va a cohibir las capacidades de inversión para infraestructuras primarias, a veces extremadamente necesarias (por ejemplo vías arteriales, aeropuerto, estación de tratamiento)?”³*

² Adaptación del documento del proyecto “Medición de la Inversión de Prioridades”

³ Cabannes, Y. Documento Base de la Red URBAL 9, versión actualizada y ampliada, 2004. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, p 109.

PRESENTACIÓN DEL INFORME

El trabajo está organizado en cuatro capítulos. El primero presenta de manera breve a cada uno de los municipios en su extrema heterogeneidad. El segundo explora cuáles son los mecanismos y los varios instrumentos de articulación entre Presupuestos Participativos y Planificación Territorial que experimentan las ciudades, mientras que el tercero pone a la luz los métodos de monitoreo de Inversión de Prioridades que conllevan los Presupuestos Participativos. El capítulo final de conclusiones retoma de manera ejecutiva los principales aportes al tema por parte de las ciudades y apunta algunas pistas de trabajo para futuras investigaciones y proyectos.

La presente síntesis está construida a partir de la documentación de las experiencias hecha por las ciudades, con la asesoría del CIGU y a partir de una guía común. Estas valiosas informaciones fueron complementadas por los documentos y los informes proporcionados por cada uno de los municipios. Las presentaciones de las experiencias durante el seminario de lanzamiento del proyecto, en octubre del 2005 y las visitas a cada una de las ciudades proporcionaron insumos únicos y dieron la oportunidad de hablar con los actores directamente involucrados. Además, la presente síntesis fue enviada a cada una de las ciudades y fue debatida durante el seminario final del marzo 2007 en Belo Horizonte.

CAPITULO 1. BREVE PRESENTACIÓN DE LOS MUNICIPIOS Y DE SUS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

La idea central de este capítulo es que las ciudades que participan en el proyecto y sus procesos de Presupuestos Participativos son extremadamente diferentes. Cada una de las experiencias se adecua a cada contexto local y eso es su fuerza. Al mismo tiempo, cualquier esfuerzo de generalización resulta arriesgado. Es el límite del ejercicio.

1.1. Datos básicos sobre las ciudades.

Población.

El cuadro comparativo permite apreciar que el abanico de situaciones es muy abierto, desde Ariccia, con un poco más de 18.000 habitantes, hasta Belo Horizonte que supera los 2.2 millones de habitantes y que lidera una región metropolitana del orden de 4.5 millones de habitantes. En todas las ciudades, excepto Bella Vista, el número de mujeres supera al de hombres.

CUADRO 1. Comparación de las poblaciones de cada ciudad.

Ciudad	Mujeres	Hombres	Total	Año
Ariccia, Italia	9.178	8.845	18.023	2005
Bella Vista, Argentina	17.513	17.828	35.341	2001
Belo Horizonte, Brasil	1.181.263	1.057.263	2.238.526	2000
Córdoba, España	165.160	153.468	318.628	2003
Guarulhos, Brasil	545.230	527.487	1.072.717	2000

Fuente: Municipios. Elaboración: Y. Cabannes, 2007.

Relaciones urbano- rurales y tipo de ciudad

Bella Vista, situado en la Provincia de Corrientes, a orillas del Río Paraná, en la República Argentina, es un Municipio “eminentemente agrícola, con 27% de su territorial rural y principal productor de cítricos de la región noreste”⁴. En el otro extremo, Belo Horizonte, capital del Estado de Minas Gerais, según fuentes oficiales esta urbanizado al 100%, situación similar a la de Guarulhos, Municipio situado en la

⁴ Estudio de caso Bella Vista.

Región Metropolitana de São Paulo y que se halla marcado por la presencia del principal aeropuerto de pasajeros y carga de América del Sur.

Ariccia, ciudad localizada a 27 kilómetros de Roma, en Italia, se caracteriza por un centro histórico activo y tierras agrícolas cultivadas, especialmente para la producción de uva. Su otra principal actividad productiva, que conoce una gran expansión es la “*porchetta*”, una especialidad culinaria de cerdo asado que se exporta a muchos lugares del mundo. Además cuenta con artesanías e industrias. A su vez Córdoba, en Andalucía, España, es una ciudad histórica y prestigioso patrimonio de la humanidad que también dispone de extensas tierras agrícolas organizadas en torno a centros poblados (barriadas) periféricas con insuficientes niveles de servicios.

Sistema político y representación democrática.

Los cinco municipios tienen autoridades electas: por una parte un poder ejecutivo, *Sindaco, Prefeito, Alcaldesa o Intendente* según los casos, y por otra parte, un legislativo compuesto por concejales municipales. Sin embargo, el nivel de representación democrática, medido en el número de habitantes por concejal, varía mucho entre las ciudades - ver Cuadro 2, número de habitantes por concejal -. En Belo Horizonte, cada concejal electo “*representa*” a 54.600 habitantes en promedio y a 31.550 en Guarulhos, mientras que en Ariccia hay un concejal para cada 900 habitantes en promedio.

Es de notar que los presupuestos participativos y demás procesos de participación tienden a estar mucho más presentes y ser más decisivos en ciudades donde los concejales representan teóricamente, y con todas los límites del caso, a decenas de miles de ciudadanos, y por lo tanto en sistemas en donde la distancia entre el ciudadano y su representante es mayor.⁵

⁵ El Documento Base de la Red 9 plantea como hipótesis que “Un debate sobre la *función política de los Presupuestos Participativos* en ciudades con tradición presidencialista (en las cuales la relación Alcalde - población podía ser directa y clientelista) y con una democracia representativa truncada (es decir con bajo nivel de representación del legislativo) podría ser extremadamente fructífero. Dos preguntas, pueden ser hechas: (a) ¿El Presupuesto Participativo ocupa un vacío de la democracia representativa y es un sustituto de la misma y/o es un elemento central de una democracia participativa? y (b) ¿El Presupuesto Participativo tiende a reforzar el rol del Alcalde (y del Ejecutivo) frente a los concejales y al legislativo? ¿Cómo solucionar tal tensión?

CUADRO 2. Número de habitantes por concejal.

Ciudad	Número de concejales	Habitantes por concejal
Ariccia, Italia	20	901
Bella Vista, Argentina	13	2.718
Belo Horizonte, Brasil	41	54.600
Córdoba, España	29	10.987
Guarulhos, Brasil	34	31.550

Fuente: Municipios. Elaboración: Y. Cabannes, 2007.

1.2. Elementos de comparación entre los Presupuestos Participativos de cada ciudad

- *En donde y desde cuando existen*

En Belo Horizonte el Presupuesto Participativo fue implantado en 1993 y se mantiene ininterrumpido desde entonces. Es uno de los más consolidados a nivel internacional y se caracteriza por tener una orientación múltiple, Territorial y Habitacional desde el principio y ahora también Digital. Los procesos de Guarulhos y de Córdoba, iniciados en el año 2001, evolucionaron de forma diferente: Córdoba suspendió su proceso en el año 2004, por pedido de las organizaciones sociales y lo retomó en el 2005, mientras que Guarulhos decidió pasar a un ritmo bienal a partir del 2005. Los años impares se implementa el Presupuesto Participativo, y los años pares se discuten políticas públicas. Un ciclo de dos años caracteriza también al Presupuesto Participativo de Belo Horizonte desde el año 2000.

El Presupuesto Participativo de Bella Vista fue implantado por primera vez y de forma experimental en 2006, a continuación del primer seminario de intercambio del proyecto URB-AL. Ariccia no ha optado por el Presupuesto Participativo y no hay planes para implantarlo. Sin embargo, el Gobierno Local expresa una voluntad de expandir sus canales de participación e información ciudadana.

En resumen, los casos son paradigmáticos de cada una de las grandes fases que conocieron los presupuestos participativos: a) primeras experiencias pioneras (89-

97), b) masificación en Brasil (97-2001) y c) expansión diversificación fuera de Brasil (2000 a la fecha).

▪ *Valores debatidos en los Presupuestos Participativos*

Las informaciones proporcionadas por las ciudades permiten fijar los órdenes de magnitud. Los valores absolutos debatidos y calculados por año (divididos por 2 para los ciclos bienales) han sido:

- Belo Horizonte: 116,5 millones de Reales (bienio 2007/08), incluyendo los tres Presupuestos Participativos, es decir, el Presupuesto Participativo Territorial, el Digital y el de Habitación. Estos valores excluyen los valores importantes debatidos en el seno de los Consejos Municipales, en particular los de Educación y de Salud. Para cada uno de los dos años del ciclo, el Municipio asigna aproximadamente 26 millones de Dólares. En 2005 Guarulhos debatió 75,4 millones de Reales (aproximadamente 34 millones de Dólares) mientras que Córdoba en 2003 puso a discusión 9 millones de Euros (del orden de 11 millones de Dólares). Para su primer año de proceso en 2006, el Municipio de Bella Vista colocó 300.000 Pesos (100 mil Dólares) a debate público.

Los valores en debate corresponden *aproximadamente* al 10% de los recursos de inversión en Bella Vista, al 22% de los de Belo Horizonte y al 100% de los de Guarulhos. Los presupuestos municipales son extremadamente variados de una ciudad a otra y los datos disponibles no permiten establecer comparaciones precisas y significativas. Tampoco fue posible consolidar datos comparativos de presupuesto municipal/habitante/año. De nuevo para fijar ordenes de magnitud, Bella Vista pone a discusión del orden de \$ 3 por habitante por año, mientras que Belo Horizonte se sitúa entre \$ 10 y 15 y Guarulhos y Córdoba entre \$30 y 35 \$.

Los estudios de caso permiten apreciar la gran heterogeneidad de cada uno de los procesos locales, en sus dimensiones no solo financiera, sino también participativa, institucional y territorial, como se va apreciar a continuación.

CAPITULO 2. MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE ARTICULACIÓN ENTRE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

2.1. Proyectos con alta incidencia sobre el suelo urbano: los Presupuestos Participativos como contribución a un *reordenamiento* de la ciudad.

Una primera vinculación entre Presupuesto Participativo y Ordenamiento Territorial esta establecida por los propios proyectos priorizados durante el proceso, a través de las plenarias territoriales, que inciden generalmente más sobre el barrio y de las plenarias temáticas, que tienden a incidir mas sobre el nivel de la ciudad en su conjunto.

El examen de los proyectos en cada una de las ciudades ilustra claramente la riqueza de estas relaciones y el cómo el Presupuesto Participativo incide sobre el ordenamiento territorial, de forma muchas veces estructurante:

En Bella Vista, uno de los proyectos priorizados en 2006 fue la reforma y la legalización de la vivienda y del suelo correspondiente. Se trata de un caso relativamente único de incidencia del Presupuesto Participativo sobre un barrio “informal”, incluyéndolo en la ciudad formal y de derecho. Constituye un precedente de producción del espacio urbano. Otro ejemplo de incidencia indirecta sobre el suelo urbano y el ordenamiento de la ciudad lo da el segundo proyecto, de apoyo a la transformación y venta de productos agrícolas. En este caso, contribuye a estimular la producción agrícola y por ende a reforzar el espacio rural como espacio económico (y no residencial o vacante). En los dos casos se trata de una incidencia directa o indirecta sobre el ordenamiento de la ciudad, pero en ambos casos, y eso es el otro plus que aporta el Presupuesto Participativo, en una perspectiva de inversión de prioridades, a favor en el primer caso de la ciudad informal, y en el segundo caso a favor de la parte agrícola del municipio, por lo general olvidada en muchos planes de desarrollo local.

En varios barrios de Córdoba, la reforma y la creación de espacios públicos y de plazas, han sido priorizadas por los participantes. De nuevo, se trata de proyectos de alta incidencia sobre el ordenamiento de la ciudad, pero sobre todo sobre un

ordenamiento diferente, que llamaremos un reordenamiento. Frente a la privatización progresiva de los espacios públicos, se reafirma el espacio para el público, en una perspectiva *plebeya*⁶ y de generación de “ágoras”. Estos espacios públicos, estas *ágoras* son indispensables como espacio de convivencia, de encuentro, de construcción de una ciudad multicultural y pluri-étnica, en una palabra de una ciudad más democrática. Además, en el caso de Córdoba no es casual que hayan sido priorizadas tantas plazas, pues en ese contexto ello ayuda a mantener viva la tradición secular del paseo al caer la noche y el frescor, en el ardiente verano andaluz. Se trata de un reordenamiento territorial con inversión de prioridades, a favor de lo público y no de lo privado, a favor de una ciudad para todos y para todas, y no solamente de los que tienen los recursos para poder disfrutarla.

Los proyectos priorizados en Belo Horizonte en los últimos 14 años aportan otro matiz sobre la incidencia que tienen los presupuestos participativos sobre el reordenamiento territorial. La lista de los proyectos, entre los más de mil financiados a la fecha, que tienen incidencia directa sobre el reordenamiento de la ciudad sería extensa y variada. Algunos son particularmente significativos. Los Planes Globales Específicos, financiados sobre pedido de la población en el contexto del *Presupuesto Participativo Habitación*, son Planes Micro-locales que apuntan al desarrollo integral de los barrios más necesitados, en particular a la regularización del suelo urbano, y su integración en la ciudad formal. A la fecha son más de 200.000 habitantes que se han beneficiados con los Planes Globales Específicos, quienes pertenecen por lo general a los grupos sociales de menor bienestar y de calidad de vida urbana. Otro ejemplo son los conjuntos habitacionales de buen padrón constructivo destinados a las familias que forman parte de los núcleos sin techo y que participan del Presupuesto Participativo. Son del orden de 1700 familias que hasta la fecha han tenido acceso a una vivienda nueva. El ejemplo del Plan de Macro Drenaje, hoy parte integral del Sistema Municipal de Planificación y que dispone de recursos propios importantes y superiores al propio Presupuesto Participativo, nace de la presión desde los barrios situados en las zonas de riesgo y que estaban afectados directamente por la ausencia de un buen sistema de drenaje. No tenía sentido realizar solamente obras de micro drenaje, es decir a nivel de los barrios sin tener un exutorio para las aguas pluviales ahí colectadas. El

⁶ Sobre la perspectiva *plebeya* en los Presupuestos Participativos ver los trabajos de Segio Baierle, Cidade, Porto Alegre (Comunicación en Córdoba, encuentro URBAL, 2003)

plan de macro drenaje, obra estructurante de escala urbana, nace de esta necesidad planteada por la población en zonas de riesgo.

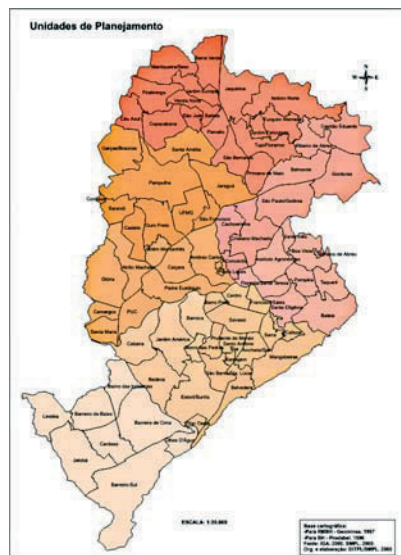
En Guarulhos, varios proyectos financiados van en el mismo sentido, un buen ejemplo de lo cual es el Centro Educacional y Cultural Adamastor, construido en una antigua fábrica textil que fue totalmente reformada. La inversión que supera los 7 millones de dólares ha permitido la adecuación de 8000 metros cuadrados. Ese espacio cuenta hoy en día con un anfiteatro para 800 personas, telecines, biblioteca, aulas, salas de exposiciones, patio de eventos para 2000 personas, siendo importante notar que este espacio cultural y de capacitación ha sido construido en la parte más periférica de la ciudad y una de las más violentas (Distrito A, Aguá Chata en el Plan de Guarulhos). Ello ilustra plenamente la voluntad de la ciudad de generar nuevas centralidades, gracias al Presupuesto Participativo.

En resumen, a través de obras estructurantes o de impacto local el Presupuesto Participativo es una contribución, directa e indirecta a un reordenamiento de espacio de la ciudad. En este sentido, puede llegar a ser una contribución importante a la edificación de una ciudad para todos y todas y para hacer efectivo el Derecho a la Ciudad, privilegiando el uso de los espacios públicos abiertos o cerrados y no solo la propiedad de bienes inmuebles.

2.2. Presupuestos Participativos como vectores de descentralización territorial

El Municipio de Belo Horizonte “*esta subdividido en 9 regiones administrativas, 41 sub-regiones, 81 Unidades de Planificación (UP), 465 barrios y villas, siendo que las sub-regiones y las Unidades de Planificación fueron instruidas en función del Presupuesto Participativo en 1993 y 1996 respectivamente*”. Estas Unidades de Planificación – ver mapa 1 – tienen hoy en día un promedio de 27.000 habitantes, con significativas variaciones entre ellas. Son una clara expresión del esfuerzo de descentralización municipal hacia territorios que tradicionalmente eran invisibles en las nueve regiones administrativas que contaba la ciudad. Esta división en UP constituyó un paso decisivo para poder planificar de forma diferente el territorio.

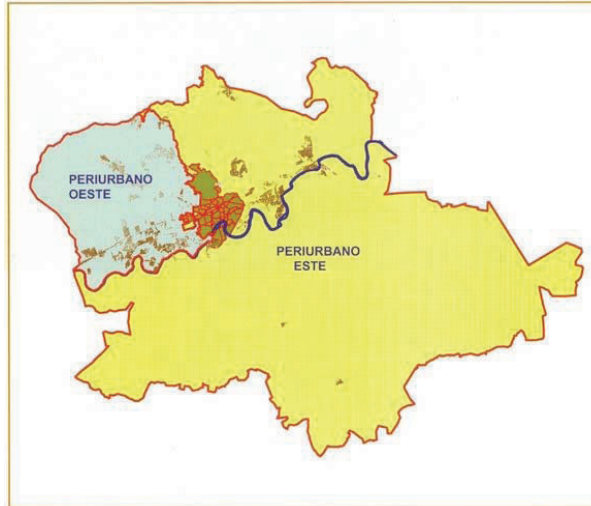
Mapa 1. Belo Horizonte.



Córdoba de forma similar ha fomentado el descentralizado de la participación popular y en particular del Presupuesto Participativo, dividiendo el municipio en 15 distritos. Es interesante notar que en 2004 este proceso de descentralización se profundizó. Planes de barrio fueron realizados en los 86 barrios y barriadas del municipio y consolidados en 43 planes sectoriales.

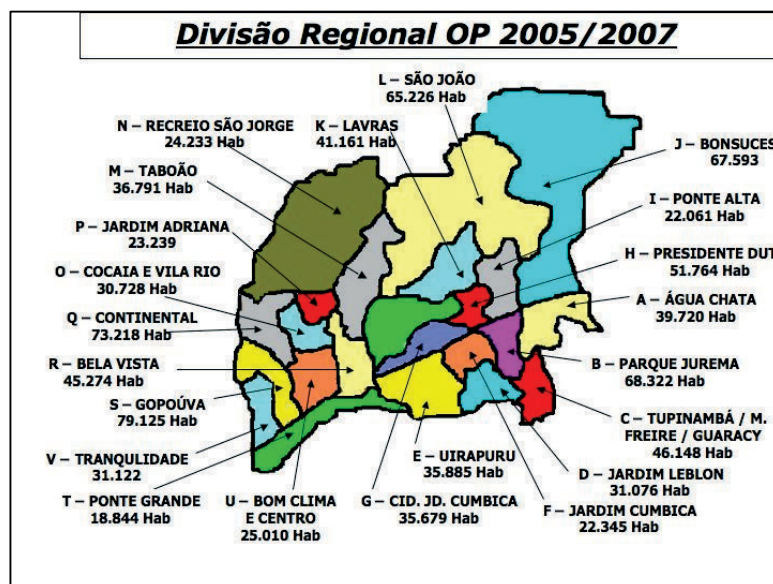
Estos planes sirven actualmente de referente para el proceso del Presupuesto Participativo. Es importante recalcar la consolidación del nivel intermedio entre el barrio y la división administrativa preexistente, creando así, como en Belo Horizonte, verdaderas *unidades territoriales de planificación*, cuya función -y se debe insistir sobre este aspecto- es precisamente de servir de referencia para la priorización de las obras y servicios de los Presupuestos Participativos de los años venideros.

Mapa 2. Córdoba. Zonas Urbanas y Peri Urbanas del Municipio.



Guarulhos, de forma paralela está siguiendo un camino similar. Si bien para efectos del Plan Director de Desarrollo Urbano, Económico y Social (Ley 6055 del 30/12/2004) el territorio está dividido en cinco macro zonas de planificación y en zonas especiales sobre las cuales se comentará ulteriormente, el Presupuesto Participativo se organizó durante los primeros años en base a 16 regiones, en las cuales se dieron plenarias territoriales de priorización presupuestaria. A partir de 2002, las 16 regiones pasaron a 22 (lo cual corresponde a un promedio de 45.000 habitantes por región).

Mapa 3. Divisiones Regionales del Presupuesto Participativo de Guarulhos



Fuente: Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2007.

Es importante recalcar a este nivel el esfuerzo de desconcentración administrativo que representa para un municipio realizar plenarias públicas en 20, 40 o 80 territorios en una ciudad. Es igualmente importante entender que esta desconcentración administrativa se acompaña de una descentralización del poder hacia territorios cada vez más distantes de los órganos tradicionales del poder.

A la fecha, la discusión sobre el presupuesto de Bella Vista se ha dado en 3 foros públicos, sin una verdadera descentralización. El tamaño reducido de la ciudad explica parcialmente este fenómeno. Sin embargo, merecería una atención y un seguimiento en el futuro.

A la luz de las experiencias municipales, se puede concluir que un segundo mecanismo de articulación se da cuando el Presupuesto Participativo va más allá de las divisiones administrativas existentes en el municipio y lleva la discusión presupuestaria hacia los barrios tradicionalmente excluidos de la vida política y de la redistribución de los recursos públicos.

Si bien se trata de un mecanismo interesante, deja todavía en abierto cual sería el tamaño ideal de divisiones territoriales que permiten una buena articulación entre Presupuesto Participativo y Planificación. Los responsables y los actores locales, por lo general recalcan los límites de los municipios para poder multiplicar *ad infinitum* las plenarias territoriales. La insuficiencia de transporte, de recursos humanos o de tiempo, son elementos que pueden obligar a limitar el número de unidades territoriales de actuación en el contexto de los Presupuestos Participativos.

Es importante notar que las ciudades involucradas en el proyecto aportaron inicios de respuestas a la pregunta planteada en el documento base: ¿Hasta dónde descentralizar?⁷

⁷ ¿Hasta donde descentralizar? Una característica de los Presupuestos Participativos es la de anticipar o profundizar los procesos de descentralización que acontecen en las ciudades. Una pregunta abierta sigue siendo: ¿Hasta dónde descentralizar? ¿Cuántas regiones o subregiones para los presupuestos participativos? ¿Hay un tamaño ideal? ¿Cómo vincularse a las Unidades Territoriales de Planificación cuando existen? Las respuestas de las ciudades son variadas y en constante evolución. Documento Base de la Red URB-AL No. 9, p 108.

2.3. Asambleas Temáticas y encuentro con la ciudad en su conjunto.

La discusión del presupuesto en territorios limitados, más allá de sus claras bondades, conlleva el riesgo de privilegiar demandas limitadas en escala, y que corresponden exclusivamente al barrio o al distrito (mejoría de calles, centros comunitarios, plazas para la comunidad) en detrimento de pedidos que interesan la ciudad en su conjunto y que tienen un valor estructurante. Para mitigar este riesgo, las Asambleas Temáticas son especialmente importantes, porque permiten abordar temas (transporte, salud, desarrollo económico local, juventud o género) que interesan a la ciudad en su conjunto. ¿Cómo está tratado este tema en las ciudades que han descentralizado la discusión a nivel de sus territorios?

Belo Horizonte, al lado de su *Presupuesto Participativo Territorial* construido a partir de las UP, implementa otras modalidades: el *Presupuesto Participativo Habitacional* y desde 2006 el *Presupuesto Participativo Digital* usando el recurso del Internet. Más allá de su valor en términos de participación popular, y de su valor educativo o no, el “Presupuesto Participativo Digital” es un mecanismo que permite al ciudadano internauta priorizar una obra estructurante para cada una de las 9 regiones administrativas. De forma similar, el Presupuesto Participativo Habitacional tiene una clara entrada temática, la producción de viviendas populares, y aborda el déficit habitacional de la ciudad en su conjunto.

Otro elemento de respuesta tiene que ser buscado **afuera** del ámbito del Presupuesto Participativo, en los demás canales y espacios de participación en los cuales son debatidos recursos públicos. El caso de Guarulhos es emblemático a este nivel, en el sentido que tiene 31 Consejos y Fondos, cada uno reglamentado por una legislación específica. Hacen parte del Sistema Municipal de Gestión y de Planificación⁸ y el Consejo Municipal del Presupuesto Participativo es solamente uno de los 31, pero es el primero. De igual forma, Córdoba tiene Consejos y espacios variados de participación con cierto poder deliberativo. El Sistema Municipal de Participación de Belo Horizonte está compuesto de 81 Consejos y Foros a nivel municipal, de distrito y local.

⁸ Plan Director de Guarulhos, Art. 121, 2004.

En conclusión, como se vio en la sección anterior, el Presupuesto Participativo lleva la descentralización municipal hacia los barrios y los distritos de la ciudad, más allá de las divisiones administrativas. Sin embargo, existen otros espacios y canales de participación con incidencia presupuestaria que existen *adentro* y sobre todo *afuera* de la esfera del Presupuesto Participativo y que permiten abordar la ciudad en su conjunto. Como fuera observado en el capítulo anterior, el proyecto aportó elementos de respuesta a la pregunta planteada en el documento base: *¿Presupuesto Participativo para el barrio o para la ciudad?*⁹

2.4. Las Caravanas de Prioridades, un instrumento para reconstruir un espacio fragmentado.

En Belo Horizonte, Guarulhos y Córdoba, los delegados y las delegadas de los Presupuestos Participativos visitan el conjunto de las obras y de los servicios preseleccionados en las asambleas temáticas o territoriales. Los varios estudios de caso señalan este mecanismo que parece extremadamente importante permite a los ciudadanos recomponer (aún que de forma a veces incipiente o parcial) la ciudad fragmentada y salir de la parte fragmentada en la cual están viviendo. Permite a moradores de barrios diferentes reconstruir de forma colectiva la ciudad en su conjunto, a partir de territorios tradicionalmente excluidos. El estudio de Guarulhos complementa: *“Las Caravanas son visitas a las regiones con el objetivo de presentar planes de acción de la Prefeitura y conocer las prioridades buscadas en las plenarias (.....) durante las caravanas los participantes amplían el conocimiento que tienen de la ciudad, las diferentes regiones, los desequilibrios de una región y de otra, iniciando las discusiones sobre el Plan de Inversiones”*¹⁰

En este sentido, las *Caravanas de Prioridades* son un paso necesario para poder pensar un ordenamiento del territorio a partir de su diversidad. Como fuera subrayado por Guarulhos, permiten discutir el Plan de Inversión a partir de un mejor conocimiento

⁹ *¿Presupuesto Participativo para el barrio o para la ciudad?* Las demandas priorizadas por los presupuestos participativos en la mayoría de los casos se refieren a mejorías de las condiciones de vida a nivel del barrio o a nivel comunitario. Sin embargo hay necesidades de inversiones más allá de barrio, a nivel del distrito, del municipio en su conjunto y también al nivel supramunicipal. ¿Cómo enfrentar el antagonismo barrio-ciudad a nivel del Presupuesto Participativo? Algunas ciudades tienen respuestas, a veces parciales, a veces innovadoras, generando por ejemplo nuevas centralidades urbanas en distritos tradicionalmente olvidados y periféricos. Documento Base, Presupuesto Participativo op. cit. P 108.

¹⁰ Estudio de caso de Guarulhos, 2007.

de las diferencias y de los desequilibrios. Varios testimonios de las ciudades indican que después de estas Caravanas, los delegados están dispuestos a diferir sus pedidos para apoyar aquellos de regiones o barrios más necesitados.

2.5. Como se enmarcan los Presupuestos Participativos en los Planes Locales de Ordenamiento Territorial.

Algunas de las ciudades tienen marcos de planificación claramente facilitadores hacia los Presupuestos Participativos. Por una parte incluyen el Presupuesto Participativo como parte integral del Sistema de Planificación del Municipio. Tal es el caso por ejemplo de Guarulhos, donde el sistema de planificación esta compuesto del Plan Director, del Plan Municipal de Abastecimiento de Agua, del Plan Director de Macro Drenaje, de la Agenda 21 y del Programa de Presupuesto Participativo. Como se mencionó anteriormente, el Municipio explicita que el Consejo Municipal del Presupuesto Participativo es parte integral del Sistema de Planificación y de Gestión (Plan Director, Art. 121). Sin embargo la referencia al Presupuesto Participativo desaparece en la Ley de Uso y Ocupación del Suelo (ley 113/2006) y la ley tampoco establece vínculos entre las ZEIS (Zonas Especiales de Interés Social) y el Presupuesto Participativo, a diferencia de ciertas ciudades brasileñas. Regresaremos sobre este punto posteriormente.

El Municipio de Bella Vista esta regido por una normativa contenida en los Lineamientos de Desarrollo Urbano Ambiental. Las zonas definidas *‘preservan la identidad que caracteriza a Bella Vista, en su relación con el río, en su casco céntrico, en su desarrollo residencial de equipamiento y servicios, en las actividades mixtas de equipamientos y servicios que se dan sobre la Ruta Provincial No. 27, en su parque industrial y en el sector de quintas*. Si bien a la fecha el marco de planificación y *zoning* no puede ser considerando facilitador hacia el Presupuesto Participativo, a raíz del presente proyecto URBAL el Municipio ha iniciado un proceso de **convocatorias a jornadas publicas** para actualizar el Plan Territorial existente, lo cual puede ser considerado como un claro mecanismo de articulación entre Presupuesto Participativo y Planificación Territorial y una clara e innovadora contribución a la problemática planteada por el proyecto URB-AL. Los responsables de Bella Vista enfatizan: *“La selección de la Localidad de Bella Vista como Sede del Programa de Instrumentos de*

Articulación entre Planificación Territorial y Presupuesto Participativo, ha abierto una instancia de participación comunitaria en sus diferentes niveles, no explotada anteriormente, a través de convocatorias a Jornadas Públicas de esclarecimiento y debate que están siendo capitalizadas para avanzar en el diseño de sistemas de decisión, control y actualización en relación a la normativa de desarrollo urbano ambiental”¹¹

El marco institucional y legal de Belo Horizonte es claramente facilitador para el Presupuesto Participativo por dos razones principales. La primera es que el Presupuesto Participativo Territorial y el Presupuesto Participativo Digital son ejecutados a partir de la Secretaría de Planificación del Municipio. En las demás ciudades, el Presupuesto Participativo es un programa que tiene su anclaje formal *afuera* de la Dirección de la Planificación. Por otra parte, como en Guarulhos, el Presupuesto Participativo es parte integral y formal del Sistema Municipal de Planificación, junto con el Plan Director, Los Planes Globales Específicos de los cuales se hablará más adelante, del Plan Municipal de Saneamiento, del Programa de Recuperación e Desarrollo Ambiental de la Cuenca de Pampulha (PROPAM) y del Programa de recuperación de los cursos de aguas, saneamiento de fondos de valles y drenaje de aguas pluviales urbanas (DRENURBS).

En el caso de Córdoba, el Presupuesto Participativo se define como un mecanismo de profundización de la participación ciudadana, que procura establecer vínculos y mantener coherencia con los Planes de Ordenamiento Territorial y el Plan Estratégico. Se posiciona de forma muy diferente de los tres casos analizados anteriormente y no se observa que los instrumentos de planificación existente faciliten la actuación del Presupuesto Participativo o son un marco facilitador comparable con las situaciones antes mencionadas.

Se puede concluir que una buena articulación entre Presupuesto Participativo y Planificación Territorial pasa por enmarcar el Presupuesto Participativo en el Sistema de Planificación Municipal (Belo Horizonte, Guarulhos), en el Plan Director (Guarulhos) y por anclarlo en la Secretaria de Planificación (Belo Horizonte). Si se plantea como hipótesis, como lo propone la Coordinadora del Presupuesto Participativo Municipal de

¹¹ Estudio de caso Bella Vista, pregunta 54.

Belo Horizonte que: *“el Presupuesto Participativo es el vínculo entre el Sistema de Planificación y el Sistema de Participación”*¹² tendría que examinarse posteriormente cuales son las ventajas comparativas de enmarcar el Presupuesto Participativo en el dispositivo de Participación, como en Córdoba, o en el Sistema de Planificación, como en Belo Horizonte, o en los dos. Se considera esta hipótesis de extrema relevancia y merecerá un desarrollo y una exploración en el futuro. Es una clara contribución a las preguntas planteadas por el proyecto URB-AL.

2.6. Capacitación ciudadana sobre planificación física: El ciudadano y la ciudadana como puente entre el Presupuesto Participativo y el Ordenamiento Territorial.

El Municipio de Guarulhos recalca que una de las razones por las cuales el Presupuesto Participativo se vincula con el Ordenamiento y la Planificación de la ciudad es *“porque se constituye como un espacio en el cual las cuestiones relativas al ordenamiento de la ciudad fueron temas de discusión y de formación”*. Es necesario destacar a este nivel el importante papel jugado por el Instituto Paulo Freire, contratado por el Municipio para introducir programas de formación durante el proceso del Presupuesto Participativo. Estos programas procuran *“capacitar y calificar la intervención de los Consejeros y Delegados del Presupuesto Participativo para la elaboración del Plan Director de la Ciudad y para el conocimiento del Estatuto de la Ciudad y la Ley de Uso y Ocupación del Suelo”*. Esta capacitación fue relativamente masiva y extensiva y participaron 526 delegados y consejeros en el año 2005 (27 horas por mes) y 325 en el 2006 (18 horas por mes).

Las acciones de formación de los delegados, de los consejeros y de la ciudadanía en general son probablemente uno de los mecanismos más pertinentes para articular Presupuesto Participativo y Planificación de la ciudad ¿Por qué? Como fuera planteado en el Documento Base y durante el Seminario de Lanzamiento, los ciudadanos y las ciudadanas que participan en el Presupuesto Participativo y que participan también en los procesos de planificación territorial *son el puente más seguro y más duradero* (más allá de la gestión de turno) para vincular los Presupuestos Participativos y la Planificación¹³, y para dar una coherencia de conjunto al doble

¹² María Auxiliadora Gomes, Seminario de Lanzamiento, Belo Horizonte, Octubre 2005.

¹³ Comunicación, Y.Cabannes, Seminário de Lanzamiento, Belo Horizonte, Octubre 2005

sistema planificación / participación. Para reforzar este puente, los ciudadanos y las ciudadanas necesitan capacitación y necesitan también estar plenamente informados.

El Sistema Informático Territorial, SIT, en fase de implementación en Ariccia tiene como uno de sus objetivos explícitos “facilitar el acceso a la información para el ciudadano, en particular a través del sitio Web del Municipio]... [En última instancia el ciudadano de Ariccia podrá interactuar y dialogar con el gobierno local vía Internet y los demás canales antes mencionados. El Sistema Informático Territorial garantizará la gestión informática del territorio y gestionará en modo eficaz todas las peticiones presentadas por las asociaciones”. El Sistema Informático Territorial plantea de manera clara que tipo de información necesitan los ciudadanos y los profesionales para poder incidir e interactuar con la planificación territorial. La Plataforma de Gestiones Prácticas y el Servicio *Polis on Line*, en fase de realización están ampliamente descritos en el estudio de caso del Municipio de Ariccia.

Un acceso fácil a una información territorializada y una capacitación ciudadana durante el proceso del Presupuesto Participativo sobre temas de ordenamiento territorial son dos mecanismos que merecerían una atención particular. El nuevo proyecto URB-AL, *Sistema Inter-municipal de Capacitación sobre Planificación y Gestión Local Participativa*, coordinado por el Municipio de Porto Alegre, tiene como objetivo implementar un sistema de aprendizaje entre ciudades a partir de sus prácticas, y esta dirigido a funcionarios municipales y a responsables de la Sociedad Civil. Constituye por lo tanto un espacio privilegiado para abordar los temas de capacitación y de información ciudadana.

2.7. Acciones afirmativas en beneficio de áreas más necesitadas.

Hacer llegar más recursos públicos a las **áreas** necesitadas y colocarlos a debate ciudadano es probablemente la parte medular de la relación entre Presupuesto Participativo y Planificación Territorial, en una perspectiva de Inversión de Prioridades. Las ciudades de Belo Horizonte y de Córdoba están construyendo caminos claros para llegar a este fin.

El primer paso es poder tener un mapa del **conjunto** del municipio que permita identificar cuales son las zonas mas necesitadas. El número de zonas de observación es un problema clave a este nivel.

El Municipio de Belo Horizonte, como se vio anteriormente, fue dividido en 81 Unidades de Planificación. Es sobre la base de las UPS que se realizó una calificación pionera de caracterización de la calidad de vida urbana, a partir de un Índice de Calidad de Vida Urbana –IQVU - compuesto a partir de 11 variables y 70 indicadores¹⁴. El IQVU Dimensiona la *posibilidad espacial de acceso* a una oferta de recursos urbanos. Las 11 variables temáticas que componen el índice son: Abastecimiento Alimentario, Asistencia Social, Cultura, Educación, Deportes, Habitación, Infraestructura Urbana, Medio Ambiente, Salud, Servicios Urbanos y Seguridad Urbana y cada una de estas variables tiene además un valor específico (peso ponderado). La Tabla a continuación, extraída de un trabajo reciente sobre el IQVU¹⁵ permite visualizar las variables y los indicadores que fueron consolidándose a través del tiempo y que permiten establecer comparaciones entre las mediciones de 1994, 1996 y 2000:

¹⁴ Sobre la construcción del IQVU, ver los trabajos del IDHS.

¹⁵ NAHAS, MIP.; ESTEVES,OA; VIEIRA,CM & BRAGA, FG. Qualidade de Vida Urbana em Belo Horizonte na década de 90: o que dizem indicadores? *Pensar Belo Horizonte/Política Social*, n^o. 17 – março/maio de 2007. Belo Horizonte. Prefeitura de Belo Horizonte/ Câmara Intersetorial de Políticas Sociais. 2007. Trimestral

**Cuadro 3. Composición y ponderación del IQVU-BELO HORIZONTE “Comparable”
(1994,1996, 2000)**

VARIABLES/PESOS	COMPONENTES	INDICADORES
ABASTECIMIENTO ALIMENTARIO (0,08)	Equipamientos de abastecimiento	M ² de supermercados y similares / 1000 habitantes
		M ² de tiendas y similares / 1000 habitantes
		M ² de restaurantes y similares / 1000 habitantes
CULTURA (0,03)	Medios de Comunicación	Tiraje de publicaciones locales / 1000 habitantes
	Patrimonio Cultural	Nº de bienes registrados
	Equipamientos Culturales	Nº de equipamientos culturales / 1000 habitantes
		M ² de librerías e papelerías / 1000 habitantes
Programaciones artístico-culturales	Nº de actividades culturales / 1000 habitantes	
EDUCACIÓN (0,13)	Educación Primaria	% alumnos matriculados en la Enseñanza Primaria
		Nº de alumnos por turno en la Educación Primaria
	Educación Media	% alumnos matriculados en la Educación Media
		Nº de alumnos por turno en la Educación Media
		% de aprobaciones finales en la Educación Media
VIVIENDA (0,18)	Calidad de la Vivienda	M ² de área residencial / habitante
		Certificado de terminación (habitabilidad) de las viviendas
INFRAESTRUCTURA URBANA (0,16)	Saneamiento	% da UP con red de agua
		% da UP con red de alcantarillado sanitario
		% da UP con provisión continua de agua
	Energía Eléctrica	% da UP con red eléctrica
		% da UP con iluminación pública
	Telefonía	% da UP con red telefónica
Transporte colectivo	% da UP con calles pavimentadas	
	Nº de vehículos / 1000 habitantes	
	Edad media de la flota de vehículos	
MEDIO AMBIENTE (0,06)	Confort Acústico	Registro de PMMG de ruidos / 1000 habitantes*
SALUD (0,14)	Atención de la Salud	Nº camas hospitalarias / 1000 habitantes
		Nº de Puestos de Salud / 1000 habitantes
		Nº de otros equipamientos de Asistencia Médica / 1000 habitantes
		M ² de equipamientos odontológicos / 1000 habitantes
SERVICIOS URBANOS (0,11)	Servicios Personales	Nº de agencias bancarias / 1000 habitantes
		Nº de puntos de taxi / 1000 habitantes

Variables/Pesos	Componentes	Indicadores
	Servicios de Comunicación	Nº de puestos de revistas / 1000 habitantes Nº de teléfonos públicos / 1000 hab
SEGURIDAD URBANA (0,08)	Atención Policial	Nº de equipamientos policiales / 1000 habitantes
		Nº de recursos humanos de la PMMG / 1000 habitantes
		Nº de vehículos policiales / 1000 habitantes
		Tiempo medio de espera atención en la PMMG *
	Seguridad Personal	Nº de homicidios / 1000 habitantes*
		Nº de tentativas de homicidios / 1000 habitantes*
		Nº de violaciones de domicilio / 1000 habitantes*
		Nº de estupro / 1000 hab*
		Nº de diversas eventos criminales / 1000 habitantes *
		Nº de robos a personas / 1000 habitantes*
	Seguridad Patrimonial	Nº de robos y hurtos de vehículos / 1000 habitantes*
		Nº de robos y hurtos a inmuebles / 1000 habitantes*
	Seguridad en el Transito	Nº de accidentes con o sin víctimas / 1000 habitantes*

* El cálculo de estos indicadores es: [(mayor nº de casos en la ciudad – nº en la UP) / población/1000]

Fuente: NAHAS, MIP; ESTEVES,OA; VIEIRA,CM & BRAGA, FG. Qualidade de Vida Urbana em Belo Horizonte na década de 90: o que dizem indicadores? *Pensar Belo Horizonte/Política Social*, nº 17 – março/maio de 2007. Belo Horizonte. Prefeitura de Belo Horizonte/ Câmara Intersetorial de Políticas Sociais. 2007. Trimestral

Otro aspecto del IQVU es que se caracteriza “por el predominio de fuentes disponibles localmente tales como “Censo Demográfico / IBGE, Organismos públicos e privados, Catastros fiscales, Registros de fiscalizaciones municipales, Registros de las administraciones regionales, Registro de atención de la Policía Militar “¹⁶.

En Córdoba, la calificación de las zonas desfavorecidas esta realizada en base a un estudio sobre las *condiciones de vida de la población*¹⁷. A diferencia de Belo Horizonte, donde las unidades de Planificación a partir de las cuales se calcula el IQVU no han cambiado de limites desde su creación, en Córdoba las zonas “serán revisadas y actualizadas anualmente por el Concejo de la Ciudad”¹⁸. El carácter flexible y evolutivo

¹⁶ Comunicaciones, Seminario de Lanzamiento del Proyecto, Belo Horizonte, Octubre 2004.

¹⁷ El último estudio fue realizado en 2004 por el IESAC/CSIC y publicado por el Ayuntamiento de Córdoba

¹⁸ Reglamento del Presupuesto Participativo, 2006-2007, Ayuntamiento de Córdoba.

de esta zonificación es un elemento innovador que permite a la ciudadanía incidir a través del Presupuesto Participativo en el ordenamiento de la ciudad y focalizar la atención en las áreas más necesitadas. Sin embargo estos cambios complican el monitoreo del impacto por zonas, porque las áreas de observación no serán estables.

El segundo paso consiste en ponderar la asignación presupuestaria en función de la calificación obtenida anteriormente: la Unidad de Planificación con el IQVU más desfavorable recibe más recursos que una con un IQVU más favorable.

Varios métodos existen para efectuar esta ponderación: Belo Horizonte y Córdoba apuntan a dos tipos de soluciones que serán brevemente presentadas y que son desarrolladas en los estudios de caso.

En Belo Horizonte, el 50% de los recursos del Presupuesto Participativo Territorial es dividido igualmente entre las 9 Regiones Administrativas que cuenta la ciudad, independientemente de su índice de calidad de vida. El otro 50% es dividido entre las Unidades de Planificación de manera ponderada en función de su Índice de Calidad de Vida Urbana IQVU. Una vez calculado cuanto va a recibir cada Unidad de Planificación, los valores son agrupados para cada subregión y región. Por ejemplo, si la región 6 está compuesta por 12 Unidades de Planificación, el valor que pone a discusión con la población es la suma de la asignación de cada una de sus 12 Unidades, más $1/9$ del 50% dividido de forma igualitaria. Este valor es público y aparece en el Manual del Presupuesto Participativo del año correspondiente.

En Córdoba el método es diferente y su principio es utilizado en varias ciudades, con ligeras adaptaciones locales. El mapa de las zonas desfavorecidas del IESA va a estar tomado en cuenta en los criterios de priorización de los proyectos propuestos durante las asambleas. Por causa de su aparente complejidad merece un examen detenido. El cuadro de los criterios de selección de los proyectos y de su puntaje (o peso) permite apreciar como incide la variable territorial en la priorización de las propuestas.

Cuadro 4. Criterios de selección de proyectos en Córdoba¹⁹

CRITERIOS	PUNTAJE POSIBLE
1. Importancia para la ciudad	2,3,4
2. Incidencia en zonas desfavorecidas	0,1,2,3,4
3. Orden de priorización	1,1.25, 1.50, 1.75, 2
4. % de asistencia en asambleas	Usado para desempatar propuestas con el mismo puntaje

En resumen, si bien los dos métodos tienen un primer paso similar (territorializar la calidad de vida y los niveles de bienestar), divergen claramente después. En Belo Horizonte la asignación está hecha por regiones *antes* de iniciar el proceso, mientras que en Córdoba se hace *durante* los procesos, en el momento de la priorización de los proyectos. El análisis de las ventajas comparativas de cada una de estas opciones, que además no son excluyentes, podría ser interesante para el futuro.

2.8. Mecanismos para vincular el Presupuesto Participativo con las áreas más necesitadas en la ciudad: Los Planes Parciales de Desarrollo.

La principal contribución de varias de las ciudades involucradas a las preguntas planteadas por el proyecto es el haber *definido* espacios entre distritos y barrios, que llamamos espacios “locales” de planificación. Es también de haber llevado a cabo planes locales de desarrollo integral, que dan una coherencia espacial, sectorial y espacial a los varios pedidos que surgen de los procesos del Presupuesto Participativo.

Dos modelos principales se destacan: Los Planes Globales Específicos de Belo Horizonte y los Planes de Barrios en Córdoba. En ambos casos, estos planes fueron efectuados en el conjunto de la ciudad. Cada uno de estos planes, elaborados con un fuerte componente participativo, sirve explícitamente de referencia en los ciclos de Presupuesto Participativo.

¹⁹ El puntaje es diferente cuando la propuesta viene de plenarios barriales/territoriales y cuando viene de asambleas temáticas. Se usó aquí el ejemplo de las asambleas barriales.

Los Planes Parciales de Desarrollo, realizados en áreas circunscritas de ciudades, generalmente marginadas, no son exclusivos de estas dos ciudades. Existen por ejemplo en México, en Colombia (Bogotá) o en Francia y la literatura disponible es importante. Los Planes Urbanísticos de Ariccia – ver estudio de caso – responden a la misma lógica. En estos casos no están relacionados con procesos de Presupuesto Participativo y una de sus limitaciones es precisamente la dificultad en implementarlos. Lo original en Córdoba y en Belo Horizonte es que nacen como una *respuesta* a la tensión que suele existir entre Presupuesto Participativo y Ordenamiento Territorial. Otro aspecto innovador es que constituyen una *propuesta* generada desde la ciudadanía.

Planes de Barrio en Córdoba

Son las asociaciones de habitantes de Córdoba que pidieron en 2004 una interrupción del proceso de Presupuesto Participativo y que propusieron la realización de planes en todos los barrios y las barriadas periféricas de la ciudad. La tarea de realización de los 46 planes fue coordinada por la Federación de Asociaciones de Vecinos, con el apoyo del Municipio.

Se trata de planes cuyo contenido y estructura varían de un barrio a otro, en función de las propias capacidades instaladas. A menudo son muy sencillos y dos ejemplos, que se anexan en el estudio de Córdoba, permiten apreciar sus convergencias y diferencias. El primero se refiere a un barrio relativamente marginado del Casco Histórico (Ajerquía Norte) y el segundo a una barriada localizada en la periferia de la ciudad (barrio distrito Santa Cruz). Por lo general, las demandas y las necesidades expresadas en el barrio están organizadas por grandes rubros tales como, en el caso del barrio Santa Cruz, Infraestructura, Urbanismo, Cultura, Juventud, Participación Ciudadana, etc. Su principal virtud es la de constituir un primer documento de referencia, de fácil acceso y comprensión, que podrá evolucionar y desarrollarse en el tiempo. El Plan del Barrio de Ajerquia Norte (casco Histórico) es más estructurado e integra los equipamientos que habían sido previstos por el Plan Especial del Casco Histórico y que no han sido todavía ejecutados. Esta integración demuestra como estos planes parciales, en su sencillez, se vinculan con los demás planes existentes (en este caso con el plan para el Casco Histórico). Lo interesante es que entre las

múltiples propuestas que suelen estar en tales planes, solo quedan aquellas que son pertinentes desde la perspectiva ciudadana.

Planes Globales específicos en Belo Horizonte

Los Planes Globales Específicos, PGE de Belo Horizonte son mucho más complejos y completos y por su interés merecerían un trabajo mucho más profundo que la presente síntesis. Los primeros Planes PGE fueron finalizados en 1999, y hasta diciembre 2006, 31 habían sido concluidos y 23 estaban en proceso. Involucran a 77 barrios pobres y *favelas*, más de 310.000 habitantes y más de 1.000 hectáreas planificadas. El cuadro sintético a continuación permite apreciar la cobertura espacial y social de los PGE.

Cuadro 5. Situación de los Planes Globales Específicos de Belo Horizonte a diciembre 2006.

PGE	Número	Vilas y conjuntos	Población beneficiada	Área (Ha)
Concluidos	31	52	250.000	835
En proceso	23	25	62.000	212
Previsto	6	8	10.000	29
TOTAL	60	85	321.000	1076

Fuente : Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Números redondeados (YC, 2007)

Los *Planes Globales Específicos*²⁰ apuntan a la integración de las acciones sectoriales en la perspectiva de la regularización del suelo y de la urbanización de las *favelas* y de las *vilas*. A nivel local, un *Grupo de Referencia* acompaña el desarrollo del PGE. Su papel es mantener el diálogo con los técnicos del municipio y de los estudios -o escritorios- contratados para su realización. Por otra parte, representa a la comunidad en la toma de decisiones y se encarga de mantenerla informada de los avances y de los resultados. Este Grupo de Referencia esta compuesto por líderes formales e informales de la comunidad, representantes de entidades activas en la región, así como de residentes interesados en participar.

²⁰ Traducción (extracto) del folleto de presentación de los Planes Globales Específicos, Municipio de Belo Horizonte

Como se ha señalado el objetivo final de estos Planes es la inclusión de los barrios marginados (favelas) en la ciudad. Por lo regular su realización consta de tres etapas:

- a) Un levantamiento de datos muy completo (físicos, ambientales, jurídico-legales, socio-económicos)
- b) Un diagnóstico para cada una de las dimensiones, seguido por un diagnóstico integral
- c) La definición de las prioridades en las tres áreas que componen el PGE: c1) regularización de suelo, c2) mejoras urbanas y ambientales y c3) desarrollo socio-económico.

Es importante notar que los Planes Globales Estratégicos son realizados a pedido de las comunidades que los priorizan dentro del Presupuesto Participativo y en esta medida se parecen a los Planes de Barrio de Córdoba, también pedidos por las comunidades. Queda establecido con este ejemplo que el Presupuesto Participativo puede llegar a ser un mecanismo que facilita la planificación territorial de las áreas que figuran entre las más necesitadas de una ciudad y que es perfectamente posible planificar a gran escala, desde los barrios, también en una metrópolis del tamaño de Belo Horizonte.

Además de los Planes Globales Específicos y de los Planes de Barrios, las ZEIS, *Zonas Especiales de Interés Social*²¹, son también áreas que en varias ciudades -como Recife por ejemplo- han tenido un papel significativo para vincular el Presupuesto Participativo con la Planificación y el desarrollo de las áreas más necesitadas de la ciudad. La planificación integral de las ZEIS resultan en *Planes de Urbanización* (ver Guarulhos); los cuales podrían enriquecerse con las experiencias presentadas aquí y si fuese posible vincularse más estrechamente con los procesos del Presupuesto Participativo.

²¹ Remitimos el lector a la abundante reglamentación, categorización de ZEIS así como a la literatura sobre el tema de las ZEIS en Brasil. Ver por ejemplo la Ley sobre uso, ocupación y parcelamiento del suelo de Guarulhos y los artículos (40 a 46) relativos a las ZEIS.

CAPITULO 3. MONITORAR LA INVERSIÓN DE PRIORIDADES TERRITORIALES

3.1. La noción de inversión de prioridades

Como fuera expresado en la parte introductiva, el concepto de Inversión de Prioridades viene principalmente de los debates brasileños y no es necesariamente utilizado en otras ciudades fuera de Brasil. Se refiere a los cambios de orden de prioridades, en términos **políticos** (por ejemplo, los que antes no tenían el poder ahora pueden decidir sobre el presupuesto, y acceder al poder), de **políticas** (por ejemplo políticas sociales llegan a ser de más prioridad), **distributivas** (distribuye mas justamente recursos públicos para quien tiene menos) **territoriales** (por ejemplo tradicionalmente las inversiones no llegaban a los barrios pobres o a las zonas rurales y ahora si). En el presente proyecto el enfoque esta dado a los cambios de prioridades en términos sobre todo **territoriales** que resultan de una buena articulación entre Presupuesto Participativo y Planificación, y que al mismo tiempo apuntan a una reducción de las inequidades sociales y económicas en el Municipio. En efecto, pocos trabajos explicitan la incidencia que los Presupuestos Participativos tienen en el plano del territorio, pero se supone que si la participación se abre hacia los más excluidos y hacia sus territorios, la cuestión que aquí se plantea es ¿Cómo medir estas “inversiones”? ¿Con cuáles criterios?

Cada ciudad participante en el Proyecto hace una interpretación diferente de su Inversión de Prioridades. Para Belo Horizonte, la prioridad expresada es la reducción de las inequidades en términos de calidad de vida urbana, medida con el IQVU. A su vez, Córdoba esta apuntando a una inversión de prioridades presupuestarias hacia los barrios más necesitados y las barriadas periféricas con niveles de servicios insuficientes. Guarulhos explicita su comprensión del concepto: Consiste en “obras en regiones más carentes, revitalización de las centralidades, proyectos sociales y transferencia de ingreso hacia los sectores más necesitados”²²

²² Traducción del Estudio de caso, Guarulhos, 2007

3.2. La experiencia de Belo Horizonte para medir la inversión de prioridades

Uno de los aportes principales al proyecto URB-AL relativo a la *medición de la inversión de prioridades* fue dado por Belo Horizonte con la construcción y la experimentación de un indicador sintético de “*acceso y de percepción por parte de la población de las obras financiadas por el Presupuesto Participativo*”.

A continuación se presenta una introducción al método tal como desarrollado por Belo Horizonte. Una síntesis del trabajo²³ y un Manual Metodológico han sido producidos en el contexto del proyecto y están disponibles.²⁴

Índice de accesibilidad / percepción para las obras del Presupuesto Participativo.

*“En lo que se refiere al componente de **accesibilidad**, ponderar sobre los aspectos de su cobertura, con base a los contingentes poblacionales próximos y su **relevancia social**, considerando los perfiles socioeconómicos de aquellas poblaciones.*

*Con relación al componente de **percepción**, se propone **reflexionar** sobre la eficacia del Presupuesto Participativo como un agente de inversión de prioridades en la reducción de las desigualdades detectadas a partir del análisis de los diferenciales intra-urbanos connotados por la ausencia de factores condicionantes de la calidad de vida en la ciudad, como acceso a ingresos, a vivienda, a servicios de saneamiento básico y otros servicios públicos como los de salud, educación, seguridad y esparcimiento; con notables reflejos en las variables sociales, como mortalidad infantil, pobreza, analfabetismo, violencia urbana, enfermedades endémicas etc.*

La de obras en áreas prioritarias para la inclusión social se hace a través de la georeferenciación de las mismas, lo cual permite la medición del aporte de las inversiones en esas áreas, bien sea en valores absolutos o bien en valores relativos y actualizados. La propuesta es que se haga esa medición en cada ciclo del Presupuesto Participativo, es decir, cada dos años. En relación al componente de accesibilidad, medida por la proximidad de las obras, se efectuaron levantamientos

²³ Marcos Ubirajara de Carvalho e Camargo, *Nota de Síntesis sobre los Indicador de Medición de Inversión de Prioridades*, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2007, Proyecto URBAL.

²⁴ Ver Marcos Ubirajara de Carvalho e Camargo, *Manual Metodológico sobre el indicador de medición de inversión de prioridades*, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2007, Proyecto URBAL.

para el Presupuesto Participativo del 1996, con base al censo de 1996 y para el Presupuesto Participativo del 2004, con base al censo del 2000, y para el Presupuesto Participativo del 2006 con base al censo del 2000. La propia Secretaría de Planificación, a través de la Coordinación de Participación Popular, ha efectuado esos levantamientos

3.3. Principales resultados e indicadores

- i) *Indicador de Proximidad: Cobertura territorial de las obras del Presupuesto Participativo (abragência en portugués)*

Cuadro 6. Cobertura Territorial. Número de habitantes en relación a las obras del Presupuesto Participativo

Distancia en metros	Población	En % de la población de Belo Horizonte
100	352.743	16
200	895.092	40
500	1.888.389	84
1000	2.214.396	99

Fuente : Marcos Ubirajara. Elaboración Y. Cabannes, 2007

Uno de los resultados más importantes del método es poder medir la distancia existente entre los habitantes de Belo Horizonte y las 816 obras financiadas por el Presupuesto Participativo y concluidas entre 1994 y diciembre 2006. Los resultados, expresados en el Cuadro 6, indican que 99% de la población esta a menos de 1 kilómetro de una obra realizada, que 84% esta a menos de 500 metros, y que 40 % a menos de 200 metros. Los números demuestran claramente el *acceso elevado* de la población a los beneficios del Presupuesto Participativo y la amplia cobertura territorial que tienen estas obras en la ciudad. Aportan una clara respuesta a la pregunta legítima del impacto real del Presupuesto Participativo para la mejoría de la vida de la gente. Sin embargo, no responden todavía a que tipo de población esta beneficiada por las obras del Presupuesto Participativo. En otras palabras, ¿A qué categoría social y a que nivel de ingreso pertenecen por ejemplo el 40 % de los habitantes que vive a menos de 200 metros de una obra del Presupuesto Participativo, o el 84% que está en un radio de 500

metros? Es decir ¿Cuál es la pertinencia social y territorial de estas obras y servicios, y por ende, cuál es la pertinencia social y territorial del propio Presupuesto Participativo? A esta pregunta responde también el método.

ii) *Indicador de Pertinencia social*

Cuadro 7. Niveles de ingreso mensual de las familias a menos de 200 metros de una obra del Presupuesto Participativo (% en relación al número de familias de cada categoría social)

Niveles de ingreso (1 mas bajo)*	Equivalencia en salarios mínimos mensuales*	Total familias de Belo Horizonte	Familias a menos de 200 metros	En %
1	0 a 0,5	2.510	1.360	54
2	0,5 a 1	69.195	35.091	51
3	1 a 2	101.936	50.885	50
4	2 a 3	69.194	31.486	46
5	3 a 5	93.598	36.700	39
6	5 a 10	116.266	36.366	31
7	10 a 15	41.176	10.562	26
8	15 a 20	32.012	7.452	23
9	20 +	53.659	10.200	19
10	0	43.402	20.461	47
MEDIA		622.948	240.563	39 %

Datos, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte 2007, elaboración Cabannes, Y. 2007.

**Categorías definidas por el IBGE.*

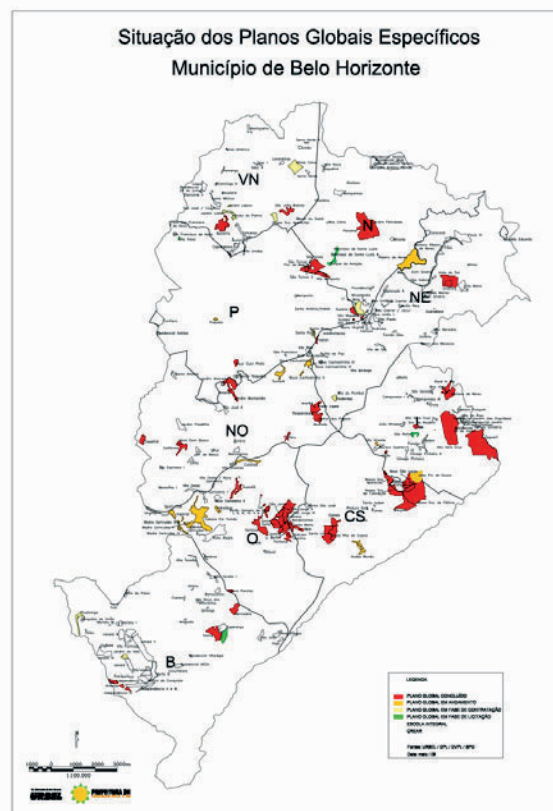
Salario mínimo en 2007: 350 Reales (aproximadamente 175 US \$).

Esta tabla se refiere al 40% (39% exactamente) de las familias de Belo Horizonte, que viven a menos de 200 metros de una obra del Presupuesto Participativo; indica cuales son los ingresos de los jefes de familia que viven a menos de 200 metros de una obra del Presupuesto Participativo e indica también que las familias más pobres, es decir aquellas de los niveles del IBGE 1, 2, 3, 4, 5 y 10 han sido más beneficiadas que la media de la población que es de 39%. Así, 47% de la población sin ingresos (categoría 10) y 54 % de las familias con un ingreso mensual del jefe de familia inferior a 87, 7 dólares (categoría 1) están a menos de 200 metros. Los resultados demuestran que la proximidad de las obras del Presupuesto Participativo está en correlación directa con los niveles de pobreza: Acceso mayor para familias con niveles de ingreso más bajos. Demuestra por lo tanto su pertinencia social.

iii) Población beneficiada que vive en áreas cubiertas por los Planes Globales Específicos

Otra manera de medir la Inversión de Prioridades territoriales hacia los barrios más pobres es identificar el valor y el porcentaje relativo de los recursos del Presupuesto Participativo que fueron canalizados hacia las áreas que corresponden a los Planes Globales Específicos, que son las partes de la ciudad con los menores índices de calidad de vida urbana y donde se concentran los mayores niveles de pobreza – ver mapa -.

**Mapa 4. Situación de los Planes Globales Específicos.
Prefeitura Municipal de Belo Horizonte**



Desde 1994 y hasta diciembre 2006, 1184 obras fueron aprobadas en el contexto del Presupuesto Participativo Regional, lo cual representa un valor de inversión del orden de 470 millones de Reales. Las obras que beneficiaron a las 31 áreas de los Planes Globales Específicos fueron de 104 millones (22% de la inversión total)

divididos en 238 proyectos (20% del número total de proyectos). Si se considera que 249.000 personas viven en las áreas cubiertas por los PGE, o sea el 11% de la población, la conclusión del análisis de los datos es que ese 11% de la población recibió 22% de los recursos. *Queda demostrada la llamada en Brasil “inversión de prioridades territoriales” a favor de las áreas menos favorecidas de la ciudad*²⁵.

3.4. La medición del impacto de los Presupuestos Participativos en el territorio en las demás ciudades

Si bien hubo avances durante el Proyecto sobre la medición de la inversión de prioridades en el caso de Belo Horizonte, es de notar que las demás ciudades no están a la fecha midiendo estos impactos. En el caso de Guarulhos, el paso importante que se ha dado ha sido el diseño de un método para evaluar los alcances del Presupuesto Participativo. Sin embargo, esta propuesta no introduce la variable territorial, y por lo tanto limita el ejercicio a su dimensión social y participativa, dejando de lado otras bondades posibles y minimizando el rol que tiene el Presupuesto Participativo hoy en día en la ciudad.

Incluir el impacto territorial en los trabajos de evaluación no es solo un tema técnico o una respuesta a las inquietudes de los planificadores, sino también un tema político importante. Permite informar a la opinión pública en general acerca de las contribuciones que están aportando los Presupuestos Participativos. Si esto no se puede demostrar, se está haciendo el juego a los que, legítimamente o no, critican el Presupuesto Participativo como un mecanismo de bajo impacto para reducir las inequidades sociales o territoriales.

²⁵ Un estudio reciente desarrollado por el IDHS llega a una conclusión similar. Ver Nahas et al, 2007, op cit.

CAPITULO 4. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.

4.1. Conclusiones y propuestas

Durante el seminario de lanzamiento, se habían planteado seis propuestas para la medición de las prioridades sociales y territoriales²⁶:

- i) Tener una visión clara de la situación que debe ser “invertida”.
- ii) Construir los planes locales participativos, físicos y territoriales
- iii) Definir criterios ponderados para la definición de los proyectos prioritarios.
- iv) Definir criterios por territorios para asignación de recursos
- v) Medir regularmente la inversión.
- vi) Construir Observatorios Locales Participativos, OLP.

A la luz de las experiencias desarrolladas por cada una de las ciudades, uno puede medir los avances realizados en relación a cada una de estas propuestas. Es necesario diferenciar entre las experiencias que son relevantes para vincular los presupuestos participativos con la planificación física y aquellas que son mas directamente enfocadas para medir la inversión de prioridades.

Qué hacer para vincular mejor los Presupuestos Participativos con el Ordenamiento Territorial:

Las propuestas son de varios ordenes: la mayoría son directamente de orden territorial, mientras que otras son en el interfaz con las varias dimensiones del Presupuesto Participativo presentadas en el Documento Base: financiera, participativa o institucional. Todas tienen un telón de fondo netamente político. Las 11 propuestas aquí detalladas se basan esencialmente en los aportes de las ciudades participantes en el Proyecto. Por tanto, conviene aclarar que *no se trata de una respuesta general*.

1. Privilegiar proyectos de alta incidencia sobre el *reordenamiento* de la ciudad, por ejemplo :
 - Plazas públicas y lugares de socialización
 - Regularización del suelo urbano,

²⁶ Cabannes, Y. Comunicación, Octubre 2004.

- Conjuntos habitacionales populares en barrios privilegiados y no privilegiado
 - Obras estructurantes a nivel macro y al mismo tiempo al nivel micro , como por ejemplo los de Macro y Micro Drenaje
 - Planes Locales Integrales de Desarrollo micro local
 - Refuerzo de las cadenas de producción local, como el apoyo a la transformación y la comercialización de los productos de la agricultura local
2. Definir Unidades de Planificación en número superior a las divisiones administrativas, para aproximar el Presupuesto Participativo a los barrios en la ciudad. En este sentido el Presupuesto Participativo profundiza el proceso de descentralización en su sentido pleno de devolución de poder hacia niveles más próximos de la ciudadanía.
 3. Construir Presupuestos Participativos a partir de Plenarias Territoriales (que dialogan mas con las necesidades de los barrios, de las favelas y de los distritos) y a partir de Plenarias Temáticas, o de Presupuestos Participativos Específicos (por ejemplo para Vivienda) que tienden a dialogar con el conjunto del territorio municipal
 4. Formular de manera participativa Planes Locales de Barrios, bajo la coordinación de las organizaciones sociales, para poder dar coherencia a todos los pedidos y establecer un dialogo fructífero con los planes existentes. Dentro del abanico de experiencias se recalcan por ejemplo los PGE, los Planes de Barrio y los Planos de Urbanización de ZEIS.
 5. Tener una visión territorializada de la exclusión, de la pobreza y del bienestar en el municipio en su conjunto (y si fuese posible de la Región Metropolitana en su conjunto), a partir de métodos e índices del tipo Índice de Calidad de Vida Urbana, IQVU, o Índice de Vulnerabilidad Social, IVS; encuestas socio económicas; mapas de exclusión u otros. Es recomendable establecer esta visión al iniciar el Presupuesto Participativo, para poder medir de forma regular los cambios generados por el mismo. Esta territorializacion tendría que ser realizada a partir de las Unidades Territoriales del Presupuesto Participativo (unidades de planificación, divisiones operativas para el Presupuesto Participativo).

6. Territorializar la asignación de los recursos disponibles en el Presupuesto Participativo a partir de los resultados obtenidos con la territorialización de la pobreza y de la exclusión. Estos valores presupuestarios tendrían que ser indicados al iniciar el ciclo de debate, y aprobados anteriormente a nivel del concejo municipal.
7. Introducir y privilegiar criterios territoriales dentro de los criterios de priorización de los proyectos propuestos durante las Plenarias Temáticas o las Plenarias Territoriales. Estos criterios son basados en los resultados de los Planes Parciales y de la territorialización de la exclusión y de la falta de bienestar.
8. Inscribir de forma clara el Presupuesto Participativo en el Sistema de Planificación del Municipio y construir (o explicitar) relaciones claras con los varios planes que cuenta la ciudad: Planes de Desarrollo Municipal, Planes de Macro Drenaje, Planes de Saneamiento. Es importante que los Presupuestos Participativos no se vinculen solamente con los Sistemas de Participación Municipales.
9. Definir relaciones fuertes con las Secretarías de Planificación Municipal. La cuestión del anclar el Presupuesto Participativo en la Secretaría de Planificación es una de las soluciones que permite vincular mejor el Presupuesto Participativo con la Planificación. Sin embargo, este anclaje depende de cada situación local y genera la necesidad de efectuar nuevos estudios comparativos.
10. Capacitar a los ciudadanos y las ciudadanas de forma masiva, profunda y permanente, en particular sobre los temas territoriales. Esta capacitación no se limita a una educación formal sino que integra también métodos propios de los Presupuestos Participativos, como son las Caravanas de Prioridades.
11. Introducir en los reglamentos internos de los Presupuestos Participativos la posibilidad de financiar programas de capacitación con los recursos del Presupuesto Participativo.

Que hacer para medir la inversión de prioridades

Las respuestas a la fecha quedan limitadas y por lo tanto se propone mas bien aquí un plan de trabajo para el futuro:

- i) Tener una visión territorializada, similar a la que se mencionó anteriormente para vincular Presupuesto Participativo y Planificación.
- ii) Construir sistemas de indicadores cuantitativos y cualitativos con los y las delegados/as del Presupuesto Participativo. Es importante tener sistemas de indicadores que sean inteligibles²⁷ para los delegados. Si no lo son, no podrán transmitirlos al resto de la población.
- iii) Monitorear desde el poder público de forma regular la cobertura de las obras y servicios del Presupuesto Participativo, su pertinencia social, y sobre todo el uso de estas facilidades por la población.
- iv) Realizar encuestas de opinión y de percepción sobre el Presupuesto Participativo y sobre las obras realizadas.
- v) Montar observatorios multi-actorales (gobierno, universidades, sociedad civil, organizaciones sociales)
- vi) Divulgar los resultados en todos los medios de comunicación, incluyendo el sitio Web del municipio y de los socios de los observatorios, cuando existen.
- vii) Integrar los resultados en programas de capacitación ciudadana.

Otra conclusión de la presente síntesis es que las tres variables propuestas como instrumento de análisis en el Documento Base continúan siendo validas: a) grado de descentralización municipal, b) Grado de “ruralización” (toma en cuenta de los espacios rurales, generalmente dejados de lado), y c) Grado de inversión de prioridades territoriales.

4.2. Algunas sugerencias para el futuro

Actualizar el IQVU, Índice de calidad de Vida Urbana y el IVS, Índice de Vulnerabilidad Social.

²⁷ El tema de la inteligibilidad de los indicadores de evaluación fue un tema central de la intervención de Tarson Nuñez, al presentar el primer mapa de la exclusión de Porto Alegre

Compartimos la visión del *Instituto de Desenvolvimento Humano Sustentable*, de Belo Horizonte, cuando propone la actualización y la modernización de los índices que sirvieron de base para el Presupuesto Participativo y el seguimiento de su impacto, tanto el IQVU como el IVS. Como lo plantea el IDHS, es necesario revisar la construcción de los índices para “*asegurar su contemporaneidad y representatividad a los ojos de la gestión pública y de la sociedad*”²⁸. Esta revisión, como bien se plantea, apunta a la reducción del número de indicadores sin perder la calidad del índice, así como a la inclusión de variables e indicadores, como aquellos relativos a la cuestión ambiental, para los cuales existen datos hoy en día²⁹. Podrían ser también vinculados a los indicadores que permiten una medición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Ello sería importante para poder identificar la contribución del Presupuesto Participativo para alcanzarlos.

Las demás propuestas validadas durante el seminario final fueron:

- La necesidad de una evaluación de los Planes Globales Específicos y de su pertinencia
- La comparación de las ventajas específicas de los Planes de Barrio y de los Planes Globales Específicos.
- La evaluación de las ventajas y desventajas de “anclar” el Presupuesto Participativo en la Secretaría de Planificación para establecer a una buena articulación entre Presupuesto Participativo y Planificación.
- Desarrollar encuestas de percepción de los delegados y consejeros (y de la ciudadanía en general) sobre las obras y los servicios financiados a través del Presupuesto Participativo.

²⁸ Correspondencia, Maria Inês Nahas, PUC Minas, 2006.

²⁹ IDHS, Correspondencia, 2006. “*El IQVU y el IVS – establecidos hace cerca de una década – necesitan ser actualizados con el uso de datos más recientes. Esta es la intención de la Secretaría Municipal de Planificación de la Prefectura de Belo Horizonte, que solicitó al IDHS –Instituto de Desarrollo Humano Sustentable de la PUC Minas, una actualización de estos Índices para los datos del 2006 (...). En tanto, esos índices tuvieron sus variables e indicadores definidos hace más o menos diez años: El IQVU en 1994 y el IVS en 1999. Posteriormente no se han incorporado los cambios ocurridos en la producción de datos sobre las ciudades y tampoco las innovaciones tecnológicas desarrolladas en años recientes. A título de ejemplo, se puede citar la temática ambiental, que hoy puede ser evaluada con informaciones que no estaban disponibles en la época de formulación de esos índices, como el Índice de Salubridad Ambiental de Belo Horizonte. Otro aspecto fundamental es que un análisis temporal del IQVU²⁹, con datos de 1994, 1996 y 2000, apunta hacia una reducción del número de indicadores, sin pérdida de la calidad de la información que el Índice produce. Este aspecto también necesita ser considerado en una revisión de este índice, especialmente por tratarse de un instrumento de referencia del Presupuesto Participativo de la Prefeitura de Belo Horizonte.*”

- Medir el impacto inflacionario de las obras de los Presupuestos Participativos sobre el precio del suelo urbano y las consecuencias que esto trae para la población originaria³⁰.

4.3. Observación final

El saldo del Proyecto es positivo en su capacidad de haber dado elementos de respuesta para cada una de las dos preguntas: ¿Cómo vincular Presupuesto Participativo y Ordenamiento Territorial? y ¿cómo medir la Inversión de Prioridades Territoriales? Entre los principales aportes de las ciudades se puede destacar el Balance Social Anual (encuesta de percepción) y el Sistema Informático Territorializado en Arricia; la puesta en marcha del primer Presupuesto Participativo después del Primer Seminario del Proyecto por parte de Bella Vista, en donde otro aporte principal son las jornadas de consulta popular para incidir sobre el Plan de Ordenamiento Territorial. Córdoba a su vez, al desarrollar 46 Planes de Barrio cubriendo el conjunto de los barrios y de las barriadas periféricas del Municipio aportó a la problemática planteada, al ofrecer una solución sencilla y concreta de vinculación del Presupuesto Participativo al territorio municipal. El método experimentado por Belo Horizonte constituye la contribución de esa ciudad al Proyecto, además de una serie de instrumentos tales como el Índice de Calidad de Vida Urbana, IQVU, el Índice de Vulnerabilidad Social, IVS, las Unidades de Planificación, UPs o los Planes Globales Específicos, PGE, que son contribuciones decisivas al tema. La capacitación de la ciudadanía por parte de Guarulhos sobre temas de ordenamiento territorial, la vinculación del Presupuesto Participativo al Plan Director y la sub-división del Municipio de 5 macro zonas a 22 áreas para el Presupuesto Participativo fueron sus principales elementos de respuestas.

Son dos los modelos principales en juego para vincular el Presupuesto Participativo y el Ordenamiento Territorial: el primero son los Planes Globales Específicos de Belo Horizonte, construidos a partir del IQVU y de las Unidades de Planificación, y el

³⁰ Ver. Murta, Ana Maria, *Projeção inversa: da prática do orçamento participativo a produção e apropriação do espaço urbano*, Belo Horizonte. UFMG, 2005. En este trabajo de investigación demuestra que la población que participó en el proceso tiende a apropiarse más de las obras del Presupuesto Participativo y por lo tanto a quedarse en el lugar, a pesar de la sobre valoración de sus bienes y de la tentación de vender.

segundo son los Planes de Barrios de Córdoba, formulados por las comunidades y que cubren el conjunto de la ciudad.

Sin embargo, y a pesar de las respuestas, nuevas preguntas y campos de experimentación fueron encontrados y merecerán una atención en el futuro para poder enfrentar las inequidades sociales y económicas inscritas en los territorios de ciudades europeas y latinoamericanas.

BIBLIOGRAFÍA

Ayuntamiento de Córdoba. Reglamento del Presupuesto Participativo, 2006-2007.

Baierle, Sergio. Documento Base de la Red URBAL No. 9, Capítulo 2, versión actualizada y ampliada, 2004. Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Cabannes, Yves. “Medición de la inversión de prioridades”. Documento Interno de Trabajo del Proyecto Instrumentos de Articulación entre Planificación Territorial y Presupuesto Participativo. URBAL R9-A6-04. I Seminario de lanzamiento, Belo Horizonte, 2005

Cabannes, Yves. Seminario de Lanzamiento del Proyecto “Instrumentos de Articulación entre Planificación Territorial y Presupuesto Participativo”, URBAL R9-A6-04. Belo Horizonte, Octubre 2005.

Comune de Ariccia. Instrumentos de Articulación entre Planificación Territorial y Presupuesto Participativo, URBAL R9-A6-04. Estudio de Casos. Estudio de caso Bella Vista. 2007.

Gomes, María Auxiliadora. Seminario de Lanzamiento del Proyecto “Instrumentos de Articulación entre Planificación Territorial y Presupuesto Participativo”, URBAL R9-A6-04. Belo Horizonte, Octubre 2005.

Murta, Ana Maria, Projeção inversa: da prática do orçamento participativo a produção e apropriação do espaço urbano, Belo Horizonte. UFMG, 2005.

Nahas, MIP.; Esteves, OA; Vieira,CM & Braga, FG. Qualidade de Vida Urbana em Belo Horizonte na década de 90: o que dizem indicadores? Pensar Belo Horizonte/Política Social, N° 17 – março/maio de 2007. Belo Horizonte. Prefeitura de Belo Horizonte/ Câmara Intersectorial de Políticas Sociais. 2007. Trimestral

Prefeitura de Belo Horizonte. “Instrumentos de Articulación entre Planificación Territorial y Presupuesto Participativo”, URBAL R9-A6-04. Estudio de Casos. Estudio de caso de Guarulhos, 2007.

Prefeitura de Belo Horizonte. Los Planes Globales Específicos de Belo Horizonte. Folleto de divulgación. s/f.

Prefeitura de Guarulhos. Plan Director de Guarulhos, Art. 121, 2004.

Ubirajara de Carvalho e Camargo, Marcos, Nota de Síntesis sobre los indicadores de Medición de Inversión de Prioridades, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2007, Proyecto URBAL.

Ubirajara de Carvalho e Camargo, Marcos. “Instrumentos de Articulación entre Planificación Territorial y Presupuesto Participativo”, URBAL R9-A6-04. Manual Metodológico. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2007.

