

PROYECTO INCLUIR | PROGRAMA URB-AL II | RED 9 DESARROLLO LOCAL Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO  
Diciembre 2004 - Julio 2006



# EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DE LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL

## ESTUDIOS DE BUENAS PRÁCTICAS





### **Agradecimientos**

A los administradores y al personal del Ayuntamiento de Venecia que dedicó su trabajo al proyecto.

A las Concejalía de Políticas Sociales, Presupuesto y Presupuesto Participativo, Relaciones Comunitarias e Internacionales.

Al Grupo de Trabajo INCLUIR: las Direcciones de Políticas Sociales, de Políticas Comunitarias, de Finanza y Balance, de Plan Estratégico, al Observatorio Welfare.

A las Municipalidades de Marghera, del Lido, y de Favaro Veneto.

A los empleados de la Universidad IUAV Venecia, Departamento de Planificación, que dedicaron su tiempo al proyecto

A las ciudades socias del partenariado:

Córdoba (España), Bobigny (Francia), Cuenca (Ecuador), El Alto (Bolivia), Ilo (Peru), Pasto (Colombia), Santo André (Brasil), Caxias do Sul (Brasil)

Al socio técnico-científico: CIGU – Centro Internacional de Gestión Urbana, Ecuador

A las “ciudades amigas” del proyecto, que fueron analizadas como casos de estudio:

Cotacachi (Ecuador), Ibarra (Ecuador), Pucarani (Bolivia), Samaniego (Colombia), Putina (Peru), Azogues (Ecuador), Suzano (Brasil), Veranópolis (Brasil), Roma (Italia)

A los expertos científicos que colaboraron a los estudios de caso y están citados para cada estudio de caso de la presente publicación.

A los miembros de la Red Nuevo Municipio por la grande colaboración y compromiso con el proyecto

A Porto Alegre, ciudad coordinadora de la Red 9 de Urb-Al “Finanza Local y Presupuesto Participativo”, y a los miembros de la Red que participaron a los eventos y encuentros organizados en el marco del proyecto aún no siendo socios del mismo.

Al Programma Urb-Al de la Comisión Europea – EuropeAid, que finanzia con el 70% las actividades de este proyecto.

### **Edita**

Ayuntamiento de Venecia

Actividades Económicas y Política Comunitaria

### **Diseño y Maquetación**

SeTai, Venecia

### **Imprime**

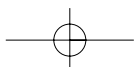
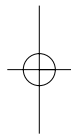
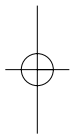
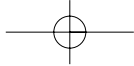
Stamperia Cetid srl, Mestre Venecia

Cualquiera información sobre las actividades y documentos del proyecto se encuentran en las páginas web dedicadas a la dirección: [www.proyectoincluir.net](http://www.proyectoincluir.net)

Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la UE. Su contenido es responsabilidad exclusiva del Ayuntamiento de Venecia en calidad de coordinador y los socios de proyecto URB-AL “El Presupuesto Participativo como Instrumento de lucha contra la exclusión social y territorial”, y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión de la Unión Europea.

# INDICE

- 7**    **Introducción**  
Andrea Del Mercato y Giovanni Allegretti
- 10**   **Cuales resultados se han alcanzado y cuales se pueden alcanzar**  
Giovanni Allegretti
- 24**   **Informe final de los estudios de profundización**  
Yves Cabannes
- 30**   **El enfoque metodológico de la primera fase del proyecto**  
Jaime Vásquez
- 40**   **Nota de orientación metodologica para la profundización de los estudios de caso del Proyecto Incluir**  
Jaime Vásquez
- ESTUDIOS DE BUENAS PRACTICAS**
- 44**   **SANTO ANDRE BRASIL | Profundización del estudio de caso de la experiencia del presupuesto participativo**  
Ayuntamiento de Santo André
- 76**   **COTACACHI ECUADOR | Cuadro procesos y mecanismos de inclusión de las mujeres indígenas**  
Gobierno Municipal de Chotacachi
- 92**   **PASTO COLOMBIA | El Presupuesto Participativo y la Juventud en el Municipio de Pasto**  
Alcaldía municipal de Pasto
- 114**   **EL ALTO BOLIVIA | El Presupuesto Participativo y sus Resultados en la Educación**  
Gobierno Municipal de El Alto
- 132**   **ILO PERU | Desarrollo Humano, Género y Presupuesto Participativo**  
Municipalidad Provincial de Ilo
- 148**   **VENECIA ITALIA | Los procesos de participación en Venecia**  
Comune di Venezia
- 156**   **BIBLIOGRAFIA**



# INTRODUCCION

Queridas lectoras y queridos lectores, este texto constituye un espacio de reflexión un 'balance final' de los intercambios de conocimientos que ha sido posible realizar gracias al proyecto "INCLUIR", madurado en el contexto del Programa URB-AL, con el que la Comisión Europea ha financiado - en los últimos cinco años - el fortalecimiento de las relaciones entre entidades locales y de área amplia de los países de la Unión Europea y de América Latina.

En particular, el proyecto "INCLUIR" (cuyo acrónimo significa *Inversiones Comunitarias y Lucha para la Inclusión en Red*) se ha formado en el ámbito de una red telemática - la n° 9 - que ha sido coordinada por la ciudad brasilera de Porto Alegre y se dedica a la reflexión sobre el tema "Presupuesto Participativo y Economías Locales". Se dedica, en otras palabras, a las relaciones que se van estableciendo entre los recursos de las entidades locales y los caminos participativos innovadores que involucran los ciudadanos en la distribución de los fondos públicos.

Diez de los casi 300 socios de la red URBAL n° 9 (principalmente municipios, provincias, regiones, asociaciones intermunicipales, institutos de investigación e instituciones no gubernamentales), se han colocado establemente en la red por "INCLUIR". Bajo la coordinación del Municipio de Venecia (Italia), han trabajado instituciones de 8 países diferentes: el Municipio de Pasto (Colombia), la Provincia de Ilo (Perú), los Municipios de Santo André y Caxias do Sul (Brasil), el Municipio de El Alto (Bolivia), el Municipio de Córdoba (España), el Municipio de Bobigny (Francia), el Municipio de Cuenca (Ecuador) y el CIGU - Centro Internacional de Gestión Urbana (con sede en Quito). La diversidad de las experiencias puestas en red por el proyecto, ha tenido como mínimo denominador común el compromiso en primera persona de todos los socios en la experimentación de caminos innovadores para involucrar los habitantes en las elecciones territoriales. Dichos caminos, que tienen por lo menos 2 o 3 años de vida, tienen en el Presupuesto Participativo una referencia central en concepto del horizonte por alcanzar e implementar en la práctica de forma incremental, también a través de la gradual modificación de procesos menos radicados de participación popular en la transformación del territorio y de las políticas públicas.

El subtítulo del proyecto que ha dado origen al presente documento ("*El Presupuesto Participativo como instrumento de lucha contra la exclusión social y territorial*") registra claramente el punto de vista con el cual el tema que es centro de interés de la red n°9 del Programa URBAL ha sido tratado por los 10 socios de "INCLUIR". De hecho, el interés central del proyecto ha sido el de examinar algunos instrumentos de democracia local y sus resultados concretos en la reducción de los fenómenos de exclusión social y territorial. En particular, el principal enfoque de la reflexión ha sido el análisis de la modalidad de desarrollo de los caminos de monitoreo y evaluación de los efectos (directos e indirectos) de los procesos de participación, así como de los diferentes indicadores de medición que - en diferentes latitudes - se experimentan para evaluar dichos resultados concretos. A partir del mes de diciembre de 2004, el proyecto "INCLUIR" ha articulado su reflexión en 3 etapas: un primer momento de reflexión teórica y metodológica general (que ha alcanzado su punto máximo en un taller que se ha realizado en Quito en abril 2005), una segunda etapa de "investigación en el sitio" (concluida con un seminario realizado en Santo André en diciembre 2005), y una tercera etapa que ha puesto en relación la profundización y la sedimentación de los conceptos que se han evidenciado en los periodos anteriores con caminos de "investigación y acción" aplicados a prácticas experimentadas en algunos territorios locales. Esta última etapa ha acabado con un congreso parcialmente abierto a un público diferente del de los socios participantes al proyecto "INCLUIR", que se ha realizado en Venecia a finales de mayo 2006.



## PROYECTO INCLUIR

| 8 |

Esta articulación del proyecto, 'ritmada' en el tiempo, ha producido, en la primera etapa, documentos conceptuales y *position papers*, mientras que sucesivamente ha llevado a la formación de una atlas/archivo de estudios de caso dirigidos a 'iluminar' las reflexiones teóricas y metodológicas a través de referencias concretas a experimentaciones reales. El conjunto de todos los materiales producidos (incluidos los anexos, las imágenes y las actas de los seminarios) se ha reunido en CD temáticos y se ha llevado al sitio web [www.comune.venezia.it/incluir](http://www.comune.venezia.it/incluir), para poder instaurar un diálogo amplio sobre el tema en cuestión, capaz de extenderse más allá de la red de los sujetos que han participado directamente en el proyecto.

El presente documento quiere constituir una ocasión adicional de comunicación de los resultados de la reflexión que constituye el centro del proyecto "INCLUIR", a través de la recolección de algunos de los estudios más significativos producidos durante la etapa inicial del mismo. En particular, se recogen aquí los análisis profundizados de las experimentaciones de los Municipios de Pasto, Ilo, El Alto, Santo André y de Canton de Cotacachi (Ecuador). Esta última ciudad ha adquirido visibilidad en el ámbito de la segunda etapa del proyecto, gracias al alto valor ejemplar de sus experimentaciones y atestigüando el método flexible y 'en progreso' adoptado para la construcción de los contenidos de un proyecto que ha querido y ha sabido mantenerse 'abierto' a las contribuciones externas a sus socios originarios. La recolección de estudios es completada por una ficha sintética de análisis de un proyecto en realización, con el cual el Municipio de Venecia ha querido contribuir a la 'construcción de conocimiento colectivo' demostrando la manera en que las reflexiones que "INCLUIR" ha favorecido se han reflejado positivamente y eficazmente sobre la transformación de los procesos de participación que se están concretamente ensayando.

A continuación se muestran los 6 estudios seleccionados, que reflejan - en cuanto a contenidos, forma y lenguaje - la riqueza y la pluralidad de puntos de vista que han representado el alma del proyecto "INCLUIR". Por cada uno de los socios redactores, los estudios han sido la ocasión para volver a orientar los caminos participativos experimentales propios y, por lo tanto, tienen un valor mucho más grande que el de simples testimonios críticos, puesto que han actuado como estímulos para renovar sus propias políticas territoriales.

En forma de valor añadido, en el presente texto los 6 estudios son acompañados por unas páginas de reflexión de representantes de los principales socios científicos que han colaborado en el proyecto. Estos tres escritos - por vía sintética y gracias a un corte 'comparativo' de la perspectiva de lectura - se proponen recuperar una visión de conjunto del proyecto, y los estímulos que se han evidenciado gracias al contacto y a la comparación con otras prácticas de experimentación encontradas durante los 20 meses de desarrollo del proyecto. En particular, el texto de Jaime Vasconez (director del CIGU) propone nuevamente algunas claves de lectura comunes de los contextos evidenciados en la primera etapa del proyecto; el texto de Giovanni Allegretti (investigador de la Universidad IUAV de Venecia) analiza unas tipologías de efectos positivos evidenciados por los 6 estudios de caso de la segunda etapa del proyecto; el texto de Yves Cabannes (docente de la Design School de la Harvard University de Cambridge, MA, y director de la Planning Unit de la Bartlett School of Architecture de Londres) se propone identificar el nivel de 'refinamiento' de los instrumentos de medición y evaluación de los efectos del Presupuesto Participativo en la inclusión socio-territorial y evaluar cómo se van transformando y enriqueciendo con el tiempo.

Merece recordar que, durante las tres etapas de su desarrollo, el proyecto "INCLUIR" se ha construido tomando nueva dirección, coordinándose constantemente con los demás proyectos de la red URB-AL, con la ciudad coordinadora de la Red nº 9, y con ulteriores socios en los territorios locales y nacionales procedentes de sus diferentes socios. Por dicha vía, las reflexiones sobre el tema del proyecto han podido enriquecerse y encontrar nuevas ocasiones de averiguación de la validez de sus conclusiones. Un enfoque de este tipo ha permitido llevar al máximo desarrollo la característica peculiar del Programa URB-AL, o sea la de representar un espacio de encuentro de 'geometría variable' donde el diálogo multilateral y las relaciones bilaterales se unen constantemente, enriqueciéndose de relaciones nuevas con nuevos sujetos sociales que van mostrando interés por sus elaboraciones.

Queda por subrayar un último punto. Las páginas que siguen, y que se pueden conseguir también en forma electrónica en el sitio del proyecto "INCLUIR" (y en el CD anexo donde, además de la edición en la lengua oficial del proyecto, se encuentran las traducciones en inglés y portugués), reflejan una metodología central del proyecto, enfocada en la confianza en los socios y en su capacidad de realizar "auto-análisis" con la capacidad de asumir una razonable "distancia crítica" de sus propias experimentaciones a través del diálogo con las instituciones de investigación independientes encontradas en su propio territorio. De esta metodología (que a menudo transcribe directamente las reflexiones de algunos actores sociales e institucionales, repitiendo fielmente sus palabras para así respetar tanto los contenidos como la emotividad expresiva) se origina la falta de homogeneidad

de las descripciones de 'caso'. Y esta característica no se debe interpretar como un límite, sino como una riqueza del proyecto, en términos tanto de contenidos como de expresividad de las narraciones.

El presente documento es el fruto de un esfuerzo colectivo de síntesis entre los participantes en el proyecto y rechaza explícitamente, también por esa misma razón, el concepto de 'copyright', apuntando a contribuir a la construcción de un patrimonio común de conocimiento que pueda tener también un efecto de retroacción en el enriquecimiento de los documentos base que han sostenido el trabajo trienal de la Red URB-AL n° 9.

Constituye apenas 'uno' de los resultados posibles de la reflexión sobre el tema que los socios (y merece la pena reafirmarlo en coincidencia con el cierre formal del proyecto financiado por la Comisión Europea) quieren llevar adelante en el futuro con otras formas y con otros soportes. Es lo que todos han subrayado en el curso del Seminario final de "INCLUIR" que no se ha limitado a las dos jornadas de presentaciones y debates en Venecia, sino ha continuado en una docena de pequeñas intervenciones que - gracias al apoyo de la asociación Red del Nuevo Municipio - han permitido que diferentes socios del proyecto se desplazaran por Italia para intercambiar conocimientos y experimentaciones con unas quince Entidades Locales italianas interesadas en la construcción de nuevas relaciones de partenariado internacional.

Les deseamos a todos una buena lectura, esperando que nuestro sitio web pueda recoger, en los próximos años, los feedback de la reflexión producida en el ámbito del proyecto "INCLUIR", quedando como base documental importante para los futuros desarrollos de la reflexión sobre temas afines.

Andrea Del Mercato,  
Director desarrollo económico y políticas comunitarias, Ciudad de Venecia  
Director Técnico del Proyecto "INCLUIR"

Giovanni Allegretti,  
Arquitecto Universidad IUAV,  
Coordinador Científico del Proyecto "INCLUIR"