

Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo

Armando Rendón Corona*

El artículo expone la evolución de un nuevo régimen político llamado de presupuesto participativo basado en la participación social directa y una pirámide de representación social que cogobierna junto con el gobierno municipal, decidiendo las políticas públicas y la asignación del presupuesto municipal bajo una concepción de justicia distributiva. La experiencia de presupuesto participativo en Porto Alegre abre el debate sobre la construcción de un modelo que recubre diversas experiencias brasileñas y latinoamericanas, cuyos ejes son la democracia directa o participativa, la planeación democrática, la innovación institucional en materia de descentralización e instituciones mixtas de gestión pública, así como la construcción de un sistema asociativo de la sociedad civil. **Palabras clave:** presupuesto participativo, democracia participativa, democracia directa, instituciones de participación ciudadana, pirámide participativa, planeación democrática, representación social, cogobierno, innovación institucional, descentralización.

Presentación

La experiencia de democracia participativa más evolucionada de Latinoamérica es la de Porto Alegre, capital del estado de Río Grande do Sul, Brasil, que ha llegado a convertirse en un símbolo para otras prácticas de democracia en América Latina y más allá. Una conjunción de factores contribuyó a perfilar una experimentación local que pronto fue tomada como guía por movimientos democratizadores en los más diversos países. Se requiere hablar en plural de las experiencias de democracia participativa, pues más bien se trata de un movimiento heterogéneo formado por procesos con características propias de cada lugar, lo que a su vez plantea la necesidad de estudiar los rasgos esenciales de un modelo abierto,

* Profesor investigador del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Correo electrónico: rendonco@prodigy.net.mx

el cual sirva de referencia a las diversas experimentaciones en curso. Se dice que en el 2000 había al menos 70 ciudades en todo Brasil que utilizaban el sistema de presupuesto participativo (PP), basándose en el caso de Porto Alegre, pero otra fuente informa que eran más de cien, entre las cuales 73 eran gobernadas por el Partido dos Trabalhadores (PT, en adelante Partido de los Trabajadores) y 33 por otros de izquierda y centro izquierda; finalmente, una encuesta del 2002 habla de 140 municipios que ejercen algún tipo de participación popular en la elaboración del presupuesto público. En otras ciudades latinoamericanas y europeas se practican formas propias de democracia participativa que de algún modo se inspiran en la experiencia de Porto Alegre.

Es de tal manera significativa su aportación al desarrollo de la democracia que hemos emprendido un acercamiento a la naturaleza de esto que puede llamarse un nuevo tipo de régimen político. Con el propósito de brindar información al debate mexicano sobre la democracia participativa, presentamos aquí sólo algunos aspectos relevantes de la experiencia de Porto Alegre. Se trata de una mera aproximación a temas complejos como son el funcionamiento de los ciclos de la deliberación, las estructuras de participación autónomas y mixtas y la innovación institucional. Otros puntos importantes son tratados aparte por razones de espacio, tales como el procedimiento para la aplicación del concepto de justicia distributiva, la democracia deliberativa, el sistema antielitista, entre otros, que remiten a la discusión sobre la pertinencia de formular un modelo que responda al desafío de su aplicación a mayores escalas, a todo un estado y a un país. Lo primero ya sucede; lo segundo fue planteado en su campaña electoral (2002-2003) por el presidente Luis Ignacio da Silva, Lula.

Una nueva vía democrática

Terminada la etapa dictatorial, en 1979 fue restablecido el pluralismo político, los partidos fueron legalizados y se restauró la democracia electoral. En 1988 una Asamblea Constituyente adopta una nueva Constitución federal, que definió al régimen brasileño como una democracia representativa y participativa. Su artículo primero afirma que: “Todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes o directamente...”, dando así una base constitucional a los intentos de instituir la participación ciudadana en la gestión pública. A ello contribuyó una orientación descon-

centradora que transformó el equilibrio del poder, transfiriendo responsabilidades y atribuciones antes centralizadas hacia los estados y municipios.

La apertura a la participación se apoya también en el artículo 5, el cual establece el derecho de reunión y el derecho de petición a los poderes públicos. Con respecto al presupuesto público, las constituciones federal (artículo 165, III), estatal (149, III) y las leyes orgánicas municipales le dan la facultad para su elaboración al Poder Ejecutivo. Además, la Ley de Responsabilidad Fiscal (2000) en el artículo 48 dice: “La transparencia será asegurada mediante el incentivo a la participación popular y a la realización de audiencias públicas, durante los procesos de elaboración y discusión de los planes, ley de directrices presupuestarias y presupuestos”. A manera de contrapeso, es facultad del Poder Legislativo transformar la propuesta de presupuesto en ley (de Souza, 2003: 2-5).

En Porto Alegre se potenció esta definición para incorporar en el artículo 116 de su Ley Orgánica de 1990 el derecho a la participación popular en todas las etapas de la orientación presupuestal. Llama la atención el hecho de que habiéndose puesto en marcha el proceso participativo, una opinión predominante no ha querido institucionalizar el mecanismo participativo por medio de una legislación especial. La experiencia de Porto Alegre fue el punto de partida de una descentralización política y administrativa que llevó al estado de Río Grande do Sul a aumentar los municipios de 224 a 497 y a introducir mecanismos de participación directa e indirecta (referendo, plebiscito, iniciativa popular de ley y consejos de cogestión en distintas áreas) (Navarro, 1998: 291-332, 297, 318-319; Gret y Sintomer, 2002: 12 y 16).

En el marco de la transición democrática, el PT ha evolucionado desde una idea de superación del capitalismo a corto plazo, que luego fue dejada atrás por las corrientes internas más inclinadas, ya sea hacia una versión de una social democracia clásica, a un socialismo radical y hacia corrientes comparables a las tendencias de los partidos verdes europeos. El nuevo ciclo de democracia urbana fue abierto a partir de los años ochenta por un frente de fuerzas sociales y políticas. Una primera fase comienza con las elecciones municipales en 1985, cuando llegan al poder corrientes de izquierda o de centro izquierda en capitales de estados como Recife, Fortaleza y Curitiba. Este ascenso se caracteriza por la asociación de movimientos urbanos a la gestión política en la perspectiva de la propuesta de los alcaldes de ir más allá de la democracia representativa. Una segunda fase inicia con las elecciones de 1988, cuando el PT conquista una treintena de ciudades y, en particular, Porto Alegre (Gret y Sintomer, 2002: 14-15).

Así pues, el presupuesto participativo es una aportación brasileña a la democracia, que se origina en Porto Alegre. La ciudad tenía una población de 1 300 000 habitantes y está en el centro de una región metropolitana de 3 000 000 de personas (*Autogestión* (2), 2002: 3). El proceso empezó en 1988 a raíz de la victoria electoral de una coalición de partidos encabezada por el PT que llevó a la alcaldía a Olivio Dutra. A partir de entonces asume la conducción del proceso una nueva categoría de dirigentes provenientes de la izquierda partidaria, del sindicalismo y militantes de los movimientos urbanos.

El experimento llamado *presupuesto participativo* (Orçamento Participativo en Porto Alegre, OP-POA por sus siglas en portugués) tuvo tal aceptación entre la población, que facilitó nuevos triunfos electorales a la coalición política, mejorando sus resultados en las sucesivas elecciones para la renovación de la alcaldía en 1992, 1996 y 2000, aunque no lograba obtener la mayoría en la Cámara de Vereadores (legislatura local). La coalición obtuvo 34% de los votos en 1988, 41% en 1992, 62% en 1996 y 63.5% en el 2000. Así, se han sucedido Olivio Dutra, elegido en 1988 (marxista cristiano, líder sindical, que se encuentra entre los fundadores del PT y de la Central Unica dos Trabalhadores (Central Unitaria de Trabajadores, CUT); pertenece a la corriente mayoritaria del PT, Articulação, y es cercano a Luis Ignacio da Silva, Lula, que entonces lo presidía; posteriormente fue gobernador del estado de Río Grande do Sul); Tarso Genro para el periodo 1992-1996 (en el 2002 fue virtual candidato a la presidencia de la república por el PT); Raúl Pont, 1996-2000 (pertenece a una tendencia cercana a los trotskistas de la IV Internacional, Democracia Socialista). En las elecciones del 1 de octubre del 2000 se volvió a presentar Tarso Genro y cuando el PT triunfa en las elecciones presidenciales en el 2003, es incorporado al gabinete federal (Navarro, 1998: 298-299; Tafalla y Valenzuela, 2003: 5; Gret y Sintomer, 2002: 20-21).

Al comenzar la nueva gestión de la izquierda se topó con una serie de dificultades heredadas de toda la historia anterior, una de ellas de carácter institucional, porque sólo se había ganado el gobierno y no la legislatura local dominada por otros partidos de centro y derecha. Otra limitación era la insuficiencia de los recursos y su forma de distribución que carecía de una orientación popular.

La estructura municipal de Brasil se divide en un Poder Ejecutivo y otro Legislativo, ambos de elección directa, de modo que en la elección del alcalde de una ciudad puede ocurrir que pertenezca a una fuerza política que esté en minoría en la Cámara de Vereadores, y lo mismo es posible que

suceda con los gobernadores de los estados y el presidente de la Federación. Ello no impide que el alcalde forme gobierno propio, pero tendrá grandes dificultades para aprobar leyes, entre ellas la del presupuesto. De ahí que cuando Dutra llegó a la alcaldía (prefectura en portugués) en 1988, se encontró en minoría en la Cámara de Vereadores, lo cual llevó a los petistas a buscar un mecanismo para cambiar la balanza del poder apelando a la participación directa de los ciudadanos a través del mecanismo del presupuesto participativo (PP). Se produjo así una conjunción entre la necesidad política de dar soporte popular a la gestión municipal transformadora y las concepciones de fondo del PT sobre una democracia que rompiera los estrechos límites de la democracia representativa (Tafalla y Valenzuela, 2003: 4).

Por esa razón, pero también debido a la desconfianza de las organizaciones sociales hacia el gobierno y los partidos, decidieron mantener el PP independiente de la cámara municipal, rechazando cualquier imposición del gobierno y toda institucionalización que subordinara la estructura participativa al Legislativo. Pero también se debatió la posición contraria, pensando en que el proceso de democracia directa podría ser truncado en la eventualidad de cambios políticos en el futuro, ante lo cual habría que introducir salvaguardas (Navarro, 1998: 304).

En esas condiciones, en 1989 la alcaldía de Porto Alegre se encontraba inmovilizada por falta de recursos y se vio precisada a conseguir un nuevo arreglo presupuestal, comenzando por una política de reducción del gasto corriente porque dejaba poco margen para las inversiones, además de una política tributaria progresiva y del mejoramiento de la gestión tributaria, dando por resultado el gradual reinicio de las inversiones (Utzig, 1998: 119; Navarro, 1998: 298-299, 302-303).

Una reseña de estas primeras dificultades la ofrece T. Genro. Después del primer año hubo una gran afluencia de los habitantes de las comunidades más pobres a las asambleas de barrio, con la esperanza de que su participación directa pudiera decidir inversiones que reclamaban hacía decenios. “Pero todos lo querían todo al mismo tiempo y exigían que el municipio hiciera honor a sus ‘promesas’ electorales y emprendiera ‘inmediatamente’ los trabajos destinados a mejorar sus barrios, totalmente abandonados por los poderes locales precedentes.”

La primera gran reforma fiscal se realizó con una gran movilización de delegados y representantes del Presupuesto Participativo, después de una difícil negociación

con la Cámara de Representantes municipales. Además, durante los dos mandatos del Partido dos Trabalhadores y del Frente Popular se hicieron otras modificaciones fiscales. Esto permitió aumentar la capacidad de recaudación del municipio (recaudación directa), que pasó gradualmente de 25% (en 1989) a 51%, aproximadamente, del total en 1996. Esta cifra se alcanzó en el último año del segundo gobierno del Frente Popular en la ciudad, que finalizó el 31 de diciembre de 1996. Aunque el dinero estaba “en la caja”, no fue posible empezar inmediatamente el trabajo ya que era necesario, primero, pagar las deudas de los gobiernos municipales anteriores. La intensa participación de las comunidades en el primer año se redujo considerablemente al año siguiente, en la época de las reuniones del Presupuesto Participativo destinadas a “discutir la política impositiva” y “programar la realización de los trabajos planteados”. La decepción fue grande. La reforma fiscal (llevada a cabo durante el primer año de mandato) sólo tuvo efectos sensibles para la población a partir de 1992. No fue hasta ese momento que se iniciaron la mayoría de trabajos decididos a lo largo de los dos primeros años del Presupuesto Participativo. Una nueva forma de gestión democrática comenzaba a emerger (Genro, 1997: 3-4).

El proceso del presupuesto participativo

El sistema de presupuesto participativo en Porto Alegre ha desarrollado un complejo entramado que relaciona diversas instancias de participación popular, la estructura del gobierno municipal y la legislatura local, en un proceso dividido en etapas durante un periodo largo en cada año. El presupuesto lleva consigo una gran legitimidad social y, en los hechos, ha modificado la distribución del poder político y de la cultura política, precisamente porque es un mecanismo de justicia distributiva, que se despliega a partir de la transferencia de recursos de los barrios más ricos a las regiones más pauperizadas.

Puesto que el sistema es de cogestión entre la estructura participativa y la de la municipalidad, se requiere de un funcionamiento colegiado y de mecanismos de coordinación. Las decisiones se toman conjuntamente entre las unidades administrativas y los organismos pertenecientes a la estructura de gobierno municipal y una estructura participativa que abarca todo tipo de entidades comunitarias de base regional dentro de la ciudad, así como organizaciones sociales autónomas respecto a la administración local.

El sistema de presupuesto participativo no está formalizado en alguna ley, aunque se desarrolla bajo la cobertura de principios constitucionales antes expuestos. Asimismo, la Constitución de 1988 prevé para cada nueva administración en los distintos niveles de gobierno la obligación de elaborar un plan plurianual cada cuatro años, el envío de directrices presupuestarias cada año y el Proyecto de Ley del Presupuesto, que debe aprobar la legislatura respectiva. Claro está que la aplicación de estos requerimientos es problemática. No es lo mismo, entonces, cumplir con ellos en una administración tecnocrática o en un gobierno centralizado, que en un sistema del todo novedoso de democracia participativa.

Hay una tensión entre la legislación y la práctica presupuestaria porque, como se ha indicado antes, la obligación de elaborar el presupuesto es del ejecutivo local y la aprobación es facultad del Legislativo, mientras que ambos poderes tienen que sujetarse a la estructura de participación popular. De esta manera, existe una separación formal de las esferas gubernativa y participativa; por eso, advierte Fedozzi: “En la Legislación brasileña el Presupuesto Público es autorizativo no obligatorio; es decir, que el Ejecutivo puede hacer lo que está establecido ahí, pero no está obligado a hacer lo que está escrito” (Fedozzi, 2002: 7-8).

El proceso del presupuesto participativo en Porto Alegre y en el estado de Río Grande do Sul comprende un ciclo de 24 meses. Se puede ver de dos maneras: el inicio del proceso es la parte final del ciclo, según lo explica Fedozzi; comienza con un proyecto de ley elaborado por el Ejecutivo, enviado al Legislativo; una vez aprobado por éste último, queda para ser ejecutado al año siguiente. En el primer año se evalúa el ejercicio del anterior y se delibera sobre la elaboración del presupuesto para el año siguiente; en el segundo se ejecuta, pero al mismo tiempo se repite la evaluación del ejercicio anterior y se discute el presupuesto para el tercer año. De manera resumida, el proceso en el primer año abarca tres etapas: “Etapa I, realización de las asambleas regionales y temáticas (inicio del año). Etapa II, formación de las instancias de participación (mitad del año). Etapa III, discusión del Presupuesto y aprobación del Plan de Inversiones por el Consejo (final del año)” (Fedozzi, 2002: 6-7). El Consejo del Presupuesto Participativo (CPP) tiene la función de aprobar los lineamientos de la Ley de Directrices Presupuestarias, el gobierno municipal lo presenta a la legislatura local, y ésta lo aprueba en definitiva. Al final, se publica un folleto con los planes para cada región y secretaría para su control por la ciudadanía.

La pirámide participativa

La estructura participativa articula como un todo la participación ciudadana, conciliando dos principios que abrazan al conjunto social: el principio territorial, el más universal porque engloba a todos los habitantes (barrio, región, ciudad), y el funcional-profesional, concretado en las mesas temáticas, que incorpora a los distintos grupos de interés de todas las clases sociales, grupos sociales con requerimientos particulares y asociaciones civiles de interés específico. Dicho de otra forma, integra en una misma fórmula las esferas de la producción, el consumo y la reproducción social. Su presencia está legitimada por la propia participación, que al instituir una estructura de participación directa y representación con carácter autónomo, crea otro poder al lado de los poderes constitucionales Ejecutivo y Legislativo.

Este espécimen de la democracia directa funciona mediante el método de asambleas de base y de delegados, éstos a su vez integran foros regionales; paralelamente se forman los órganos temáticos; los delegados territoriales y temáticos integran un consejo representativo para toda la ciudad, de modo que adopta una forma piramidal trunca que une a todas las partes en el Consejo del Presupuesto Participativo, CPP (Conselho do Orçamento Participativo) (COP por sus siglas en portugués). Este proyecto de largo aliento se remata con un congreso de la ciudad, en el cual el conjunto social reflexiona acerca de su desarrollo a largo plazo.

El bagaje de la sociedad civil del que parte el proceso contaba con una diversidad de organismos como los consejos populares, la Unión de Villas, ONG, clubes de madres, asociaciones vecinales, clubes deportivos, asociaciones culturales, cooperativas, asociaciones ambientalistas; en suma, cerca de 1 800 organizaciones civiles registradas oficialmente. Durante el proceso, la participación vecinal cobró una forma articulada junto con las organizaciones sociales, mediante una compleja organización participativa, siguiendo dos principios que permitieron abarcar todo el espectro social: el principio más universal de la distribución de la población en el territorio, escalonado en tres niveles: barrios, calles y edificios, luego regiones y la ciudad en su conjunto; además, paralelamente, los sectores de interés temático (*Autogestión* (2), 2002: 3; Fedozzi, 2002: 2).

La aportación original de Porto Alegre es haber creado un sistema doble de participación-representación, una nueva institución permanente de participación comunitaria articulada con la estructura estatal, que asume

la misión de llevar adelante la cogestión de recursos públicos y controlar el grado de cumplimiento presupuestal y de las políticas públicas del gobierno.

El sistema participativo se ha construido en un proceso que se ha afinado en la medida de su consolidación; es una estructura en movimiento y no una aplicación de un modelo teórico acabado. A partir del primer mandato se dispó la confusión inicial entre las asociaciones y organizaciones de la sociedad civil y las instituciones participativas (asambleas de barrio, foros regionales y CPP). También se cambió la asamblea a escala de la ciudad, porque era impracticable al reunir en un enorme mitin a los delegados de barrio; fue entonces reemplazada por los foros regionales y el CPP, pero también se edificó un espacio de confluencia del conjunto de los delegados de base, el Congreso de la ciudad, encargado de discutir la planificación a cuatro años y de elaborar un plan estratégico (Gret y Sintomer, 2002: 59-60).

La organización también es una estructura abierta en vez de un formato definitivo. Hasta 1989, la división oficial de la ciudad era de cinco regiones, en cada una se elegía un concejal, y los cuatro concejales formaban el Consejo Comunitario. En ese año el primer acuerdo entre gobierno y movimiento popular consistió en dividir la ciudad en 16 regiones, definidas según criterios sociodemográficos y políticos, a partir de las opiniones de las comunidades, sus afinidades culturales, sociales y políticas. La división correspondía generalmente a conjuntos comunitarios con una tradición asociativa propia y problemas urbanos específicos. De ahí que el peso demográfico de las regiones es dispar; el menos poblado cuenta con 23 000 habitantes y el más grande, con 271 000. Más tarde se hicieron nuevas subdivisiones, creando 28 microrregiones administrativas. La definición de los criterios es importante porque se basa en la identidad comunitaria y no en el aspecto tecnocrático de fraccionar a la población en partes iguales ajustando a ello la distribución del territorio, como suele hacerse para fines electorales.

Las rondas

El proceso radicó desde el principio en una serie de reuniones deliberativas a las que puede asistir cualquier ciudadano interesado. La deliberación colectiva organizada y racional es la base del nuevo sistema democrático, puesto que se apoya en información completa y en el discernimiento de

la distribución equitativa de los recursos con una visión prospectiva. Todo el proceso de deliberación se desarrolla en varias reuniones dispuestas en dos *rondas* y en sucesivas cinco etapas cada año: 1) de marzo a abril; 2) entre marzo y junio; 3) en junio-julio; 4) entre julio y septiembre; 5) de septiembre a noviembre.

La primera ronda consiste en asambleas en las 16 regiones en que se divide la ciudad, cada una decide su propia agenda. En una segunda etapa, de marzo a julio, se celebra una infinidad de reuniones de nivel de base o asambleas intermedias, organizadas autónomamente por las comunidades, con el fin de crear un estado de opinión, recibir información y propuestas, y elegir a los delegados para los consejos regionales. Sobre una base territorial y temática, en la primera ronda, que ocurre en marzo/abril, el gobierno municipal rinde cuentas de sus acciones y su Plan de Inversiones del año anterior; también somete a los representantes de la comunidad y a la población en general el plan del año en curso y el plan y los recursos para el año siguiente. Es un momento de evaluación pública del gobierno municipal, en el que este somete a consideración sus ideas sobre la ciudad, y las autoridades técnicas comparecen. El desempeño insatisfactorio es fácilmente detectable y puede ser modificado (Gret y Sintomer, 2002: 41-42; *Autogestión* (2), 2002: 3).

La segunda ronda de asambleas regionales y temáticas, después de julio, es cuando comienza la elaboración participativa del PP, la gente se informa y aprende cómo se componen los ingresos y recursos, y sobre todo se jerarquizan y priorizan las propuestas hechas en las asambleas de base; asimismo se eligen los delegados al Consejo de la ciudad. A estas asambleas también acuden los funcionarios municipales, desde el intendente, los secretarios y asesores. En esta fase lo que principalmente se trata es la elaboración de la Política de Ingresos y Gastos y la Propuesta de Criterios para la Distribución de los Recursos de Inversiones. Después, los delegados de las regiones y foros temáticos presentan las prioridades definidas en las asambleas ante el Consejo de la ciudad (Navarro, 1998: 306-307; Fedozzi, 2002: 6-7).

Cuando se completa la segunda ronda, el Consejo del PP prepara el presupuesto municipal detallado que deberá armonizar las demandas y la viabilidad financiera, contando con el soporte técnico del gabinete municipal de planificación (Gaplan), constituido en 1990 para dirigir el proceso de manera coordinada. A partir de las decisiones sobre prioridades, el gobierno ya tiene elementos para integrar la política de ingresos y gastos,

los cuales deben estar acordes con los resultados de la decisión del PP. En una sesión plenaria el gobierno municipal da a conocer el presupuesto estimado para el próximo ejercicio, cuya aprobación se da al final del año por la legislatura local.

Participación directa mediante asambleas

El primer nivel de la participación en el que se fundamenta toda la pirámide participativa es el microlocal, donde se realizan reuniones y actividades por pequeños grupos en barrios, calles o inmuebles, abiertas a todos los que deseen participar, o sea, es de manera voluntaria. En 1997 se les dio popularmente el nombre de Asamblea General Popular. Junto con la intervención a título individual, en las asambleas también participan diversas asociaciones autónomas informales, los cuales difieren de una zona a otra en función de su historia y llevan nombres diferentes: consejos populares, articulaciones regionales, uniones de barrios, movimientos de vecinos, etcétera. Se reúnen a instancias de los habitantes, de las asociaciones o de los delegados del presupuesto participativo, sin control por parte de la municipalidad, aunque asisten representantes que hace la ligazón entre el gobierno y las regiones para proporcionar información. Las asambleas plenarias locales llegan a reunir de 100 a 2 000 personas; a la entrada, voluntarios anotan los datos: nombre, grupo de pertenencia o asociación, edad y otros; pueden votar los mayores de 16 años; la regla para hablar es de tres minutos. Ahí se nombran delegados para presentar las proposiciones al escalón superior, cuyas funciones quedan reglamentadas. En las asambleas se proponen y discuten proyectos concretos de calle o de barrio y temas para las políticas públicas, que concluyen con un orden de prioridades (Gret y Sintomer, 2002: 33-36; CIDADE, 2002).

La población hace un diagnóstico de sus necesidades y elabora sus demandas junto con sus representantes, con base en la capacidad de inversión y las prioridades, lo que se alcanza con intensas negociaciones; si no se logran acuerdos, en la segunda ronda se vota sobre cualquier cuestión en disputa. Las prioridades se seleccionan entre determinadas áreas temáticas: saneamiento, política habitacional, pavimentación comunitaria, educación, promoción social, salud, tránsito y transporte, planeación urbana. A partir de ellas se jerarquizan las obras y servicios. Todo esto requiere

que los participantes tengan en cuenta los problemas técnicos de su realización, lo cual a su vez implica que la especialización técnica sea un requisito en la práctica del PP (Zabalza, 2003; Navarro, 1998: 303-304).

Delegados de las regiones

Las regiones son el segundo nivel de la pirámide participativa; ya no es de participación personal sino de representación, pero los representantes guardan una relación próxima con su base, son honorarios, mandatados y revocables, características que permiten hablar de un segmento de la base misma de la que difícilmente se puede distanciar para constituir un cuerpo separado, como ocurre en el régimen político de democracia representativa.

En la primera ronda las asambleas comunitarias eligen a todos los delegados de la región. En su elección existe la preocupación de que el delegado esté muy próximo a sus vecinos, por lo que su número tiende a ser tan grande como lo sea la participación de las personas; no obstante, el problema del número se equilibra al introducir un segundo criterio regional, según el cual todas las regiones tienen la misma cantidad de representantes ante el Consejo de la ciudad, y a ellos se agregan otros representantes sectoriales para integrar el órgano directivo de la pirámide participativa, el cual es poco numeroso.

Se sabe que al comienzo, en 1989, el criterio para elegir representantes regionales era de un delegado por cada cinco personas; luego se pasó a un delegado por cada diez ciudadanos presentes en la reunión; en 1994, cuando la asistencia creció, pasó a uno por cada veinte o fracción mayor de diez, agrupados por asociaciones o simplemente por vecindad. En el año 2000 se regresó al criterio de diez participantes por un delegado.

Así se eligen hasta 1 600 delegados comunitarios representando a los 16 distritos que tiene la ciudad. Los delegados de cada región forman el foro de delegados de la región (Foro Regional del Presupuesto Participativo, FROP por sus siglas en portugués, creado en 1991). Esta asamblea de representantes recoge las demandas acordadas en las asambleas de base y recibe nuevas demandas; las procesa según un orden de prioridades y las lleva al consejo municipal (CPP). Tienen también la función de fiscalizar las obras en curso en las zonas respectivas y de informar a la población de la marcha de lo aprobado.

En función de la participación social, inicialmente la atención se centró en la cantidad de participantes; en los años recientes se prefería la calidad según el criterio de representatividad de los participantes en las rondas. Desde 1996 también la selección de delegados obedece a criterios de proporcionalidad para que queden representadas las minorías. En 1995 se introdujo en el Reglamento Interno una escala de proporcionalidad que parece aplicarse a consejeros que ostentan más de una representatividad electoral; en 1997 se modificó la escala, de lo cual no sabemos qué problema pretende resolver. Otra modificación hecha en el 2000 al Reglamento Interno impide que los consejeros sean agentes de un organismo gubernamental, y además se especifica que los delegados serán elegidos en una asamblea convocada especialmente para ello (Navarro, 1998: 315-316; CIDADE, 2002).

Se ha señalado antes que desde el comienzo de la experiencia se separó la estructura del PP de las organizaciones sociales que siguieron manteniendo su autonomía, y que a esta medida se le añadió el carácter individual de la participación y no mediante organizaciones. Sin embargo, al parecer no son cuestiones resueltas en definitiva si nos atenemos a la crítica de Fedozzi al respecto. Afirma que una medida de control sobre los foros de delegados es que “son consultivos, no deliberativos, de control de información”. La función del Foro de Delegados Regionales

...actúa como intermediario, como ligazón entre la comunidad –la población de toda la región– y los representantes de la región al Consejo de Presupuesto. Pero hay un punto crítico: muchos argumentan que los Foros de Delegados se fusionaron con los Consejos Populares que son autónomos, ¿cómo mantener la autonomía?, ¿cómo participar de las instituciones democráticas sin confundirlas con las propias organizaciones de la Sociedad Civil? (Fedozzi, 2002: 8).

Se trata de un doble problema de autonomía de la estructura del PP frente a las instituciones estatales pero también respecto de las organizaciones sociales. Asimismo está relacionado con otro problema derivado de la función de los foros de delegados, que deben elaborar un método para jerarquizar las demandas e inversiones a ser incorporadas al presupuesto, cosa que algunos foros cumplen y otros no, esperando sean los funcionarios quienes resuelvan la cuestión.

El mismo Fedozzi afirma que desde 1994-1995 el Consejo del PP “aprobó como indicación –no como obligación– que las regiones aportaran criterios internos para escoger sus prioridades”. No obstante, las cinco regiones mejor

organizadas sí “tienen una metodología democrática y con criterios más sofisticados”, mientras que otras “estaban en sistemas tradicionales, ligados a parlamentarios o al sistema clientelista de intercambio de favores e influencias”, y “no se rigen más que por la votación, por el principio de la mayoría. No siempre prevalece el principio de la democracia comunicativa/argumentativa, dándose algunos liderazgos comunitarios de tipo caudillista”. Esta disparidad entre las 16 regiones está siendo discutida en el PP para proponer un mejor método sobre prioridades, donde el dilema está en si un reglamento debe hacerlo el gobierno o la propia sociedad organizada. El problema es consecuencia del papel activo que jugó la municipalidad en un principio en la organización de las comunidades y regiones, lo cual motivó un deseo de mayor autonomía de ellas, mientras que los asuntos no se atienden si el gobierno no propone (Fedozzi, 2002: 7-8).

Representación por sectores y deliberación por temas

Paralelamente al sistema territorial de la participación, desde 1994 se desarrollaron reuniones por temas, un tercer nivel de participación, destinadas a atraer organizaciones profesionales, instituciones y sectores de clase media, que no tenía presencia con el predominio del solo criterio territorial. Esta innovación al sistema fue creada en la segunda gestión del Partido de los Trabajadores, abriendo la participación transversal por temas que rebasan lo local. También funcionan con dos rondas por año en plenarios convocadas con ese único fin.

Son cinco las plenarios temáticas de la ciudad, en las cuales se abre la participación a distintos sectores sociales organizados como sindicatos de trabajadores, empresarios, comerciantes, agricultores, gremios estudiantiles, movimientos culturales, de mujeres, ecológicos y ciudadanos en general. El debate en los plenarios por tema logró profundizar el proceso influyendo sobre las políticas de ingresos y gastos en servicios y grandes obras para todo Porto Alegre y no sólo para cada una de las regiones. Las cinco plenarios se estructuran en torno a los temas de tránsito y transporte; salud y promoción social; educación, cultura y esparcimiento; desarrollo económico y política tributaria; planeación urbana (que a su vez comprende saneamiento, medio ambiente, vivienda y vialidad). Después se añadió una sexta plenaria, de cultura, que se separó de la de educación (Zabalza, 2003; Navarro, 1998: 312; Fedozzi, 2002: 6).

El Consejo del Presupuesto Participativo (CPP)

El cuarto nivel a escala municipal es el nivel superior de la pirámide. En la segunda ronda, en cada uno de los 16 distritos los consejos regionales eligen dos representantes y dos suplentes de la región para integrar el CPP a nivel municipal, sumando 32; además, un representante titular y un suplente del sindicato de empleados del gobierno. El Ejecutivo designa dos representantes titulares y dos suplentes (dos del Gabinete de Planificación, Gaplan, y dos de la Coordinación de Relaciones con la Comunidad, CRC) sin derecho de voto. A partir de 1994 se agregaron dos consejeros electos de cada una de las cinco plenarias temáticas. En total, 44 consejeros representantes; son quienes toman la decisión final. El consejo se reúne una vez por semana. La duración del mandato de los consejeros es de un año y son revocables, no pueden tener cargo en la administración municipal ni en el legislativo, ni pueden acumular mandatos en la estructura participativa (Navarro, 1998: 308; Amiguet, 2001; Zabalza, 2003; Gret y Sintomer, 2002: 38).

El CPP, como toda la pirámide, se ha modificado conforme a la experiencia. En 1994 la dirección del Consejo de la ciudad se conformó como una Comisión Paritaria, con funciones de coordinar y planificar las actividades, con cuatro representantes del gobierno y cuatro consejeros elegidos. En ese año el Consejo cambió su nombre por el de Consejo Municipal del Presupuesto Participativo, y lo hizo nuevamente en 1997 por el de Consejo del Presupuesto Participativo. En el 2000, la Comisión Paritaria, órgano directivo, cambió su denominación a la de Comisión del CPP (CIDADE, 2002).

La consolidación del consejo directivo ha llevado a una mayor especialización de las funciones. Así, por ejemplo, en 1997 se requirió la creación de la Comisión de Comunicación del Consejo y también en el Reglamento Interno se previó la constitución de una comisión especial para dar seguimiento a las necesidades de cada región. En el 2000 se crearon la Tripartita III, para las políticas de asistencia social, y la Comisión de Obras, Habitación y Área Social (CIDADE, 2002).

El Consejo del Presupuesto Participativo es la instancia institucional que vincula la estructura participativa con las unidades administrativas del gobierno (especialmente el Gaplan y la CRC); le compete analizar, emitir opinión en favor o en contra, modificar en todo o en parte y proponer aspectos globales o parciales de la política tributaria y recaudadora del municipio. Precisa las pautas y prioridades presupuestales, fiscalizando la ejecución

mediante la formación de comisiones de obras donde intervienen vecinos del barrio en que está radicada la obra o el servicio en cuestión. También define una posición sobre todas las inversiones a realizar en la ciudad, sean de la dimensión que fueren, y sobre la aplicación de recursos extrapresupuestales, que en Porto Alegre son, por ejemplo, el Fondo Municipal para Vivienda y créditos provenientes de la banca y de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Asimismo, el consejo discute la Ley de Directrices Presupuestarias para presentar al alcalde (Zabalza, 2003).

Congresos

Por último, toda la estructura participativa se remata con los congresos de la ciudad, un quinto nivel de la pirámide. Como se ha podido observar, la dinámica gira en torno al plan anual que, sin embargo, ha ido evolucionando hacia una planeación plurianual que necesariamente desemboca en una planeación estratégica. Para ello se ha encontrado una manera de considerar el proceso a largo plazo, configurando un modelo de ciudad que los habitantes sueñan. Este espacio es el Congreso de la Ciudad, el primero de los cuales se celebró en 1991, al que se nombró Ciudad Constituyente, donde se aprobaron las directrices, proyectos y acciones para la ciudad. El segundo congreso se realizó en 1995, donde se discutió la reformulación del Plan Director de Desarrollo Urbano. En el 2000 se llevó a cabo el Tercer Congreso de la Ciudad, centrado en dos ejes: gestión participativa y calidad de vida (CIDADE, 2002).

Florecimiento de los espacios de participación

Además del Consejo del PP, se han creado diversos espacios de participación directa de los ciudadanos, que se ocupan de actividades específicas, como los Consejos de la Ciudadanía, Consejos contra la Discriminación y el Racismo, Consejo Municipal de Cultura, Consejo Municipal de Salud, Consejo de Asistencia Social y Consejos Tutelares (Harnecker, 1999: 375-393). Sería deseable ahondar en su composición y desempeño, pero baste la siguiente enumeración de organismos para darnos cuenta cómo la democracia participativa proliferó en poco tiempo institucionalizando la intervención social en distintos espacios públicos.

En 1991 se formaron los Consejos Populares, los Consejos Tutelares y el Consejo Municipal de Salud. En 1994, el Consejo Municipal de Transportes Urbanos y el Consejo Municipal del Fondo de Compras Colectivas. En 1995, la Institución Comunitaria de Crédito Portosol, el Consejo Municipal de Ciencia y Tecnología, el Consejo Municipal de Agricultura y Abastecimiento, el Consejo Municipal del Medio Ambiente, y el Consejo Municipal del Deporte. También ese año se crearon el Consejo Municipal de Acceso a la Tierra y Habitación, el Consejo Municipal de los Derechos de la Ciudadanía contra la Discriminación y la Violencia, el Consejo Técnico de la Villa Tecnológica de Porto Alegre, el Consejo Municipal de Asistencia Social y el Consejo Municipal de los Derechos de la Mujer. Paralelamente han surgido otras modalidades de reflexión y deliberación colectivas, como la Primera Conferencia de Derechos Humanos en 1997.

Al parecer, el ritmo de construcción de la estructura participativa disminuyó conforme se cubrían las necesidades organizativas y es de prever que sufra constantes adecuaciones. En el 2000 aparecen tres organismos: el nuevo Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Ambiental, los Foros Regionales de Planificación con la participación de las comunidades y el Consejo de Seguridad Comunitaria. Todavía más novedosa fue la aparición, el mismo 2000, de PP-Internet (www.portoalegre.rs.gov.br/op/default.htm), que permitió enviar propuestas, siendo obligatorias su evaluación y deliberación en los Foros de Delegados del PP, así como su análisis por el gobierno (CIDADE, 2002).

En todos los campos de interés general, por ejemplo los relacionados con la salud, la vivienda y la educación, se observa una ampliación de la función social expresada tanto en la administración pública como en la estructura participativa. La importancia del desarrollo social puede ser claramente observada en materia educativa, la cual se vuelve una responsabilidad que asume la colectividad en su conjunto; así se muestra en la siguiente cronología de la creación de organismos.

- 1989 • Servicio de Educación de Jóvenes y Adultos.
- 1991 • Consejo Municipal de Educación y el Consejo Municipal de los Derechos del Niño y del Adolescente.
 - Programa Municipal de Educación Infantil, para la atención de niños de 0 a 6 años.
 - Inicio del proyecto Escuela Ciudadana, con participación de la comunidad en las escuelas.

- Creación de convenios con albergues infantiles, con recursos públicos y gestión de la comunidad.
- 1993 • Consejos Escolares.
- 1995 • Consejo Municipal de Alimentación Escolar.
- Inicio de la Constituyente Escolar y reestructuración curricular: enseñanza por ciclo de formación.
- Ley Kandir (retiran los recursos del municipio) y Fondo de Desarrollo de la Enseñanza Básica.
- Comisión Tripartita II, compuesta por el Consejo (CPP), la Secretaría Municipal de Educación y el Consejo Municipal de los Derechos del Niño y del Adolescente, que maneja el convenio con los albergues infantiles.
- 1997 • Sistema Municipal Educativo de Porto Alegre, que implantó la Planificación y el Presupuesto Participativo en la Escuela Ciudadana.
- 2000 • Centro de Aplicación y Formación de Educadores Populares (CIDADE, 2002).

Imbricación de la estructura del PP y del gobierno

Apenas iniciada la primera administración del Partido de los Trabajadores comenzó la innovación institucional, creando los organismos básicos bajo una concepción de proximidad con los ciudadanos y de descentralización: en 1989 el presupuesto participativo pasa a ser administrado por la Coordinación de Relaciones con la Comunidad (CRC); en 1990 se formó el Gabinete de Planificación responsable del presupuesto participativo (Gaplan), ambos ligados directamente al prefecto, lo que dio un giro a la manera tradicional de hacer el presupuesto. También se creó el Consejo Municipal de Plan de Gobierno y Presupuesto. Para reforzar las relaciones con la comunidad, en 1991 se instauró la Coordinación Regional del Presupuesto Participativo (CROP en portugués); asimismo la Unidad Financiera Municipal, encargada de los impuestos, tasas y contribución para mejoras. Posteriormente, el Foro Asesor de la Planificación, etcétera (CIDADE, 2002).

La democracia participativa para la gestión de la ciudad ha conducido a una nueva forma de elaboración de las políticas y de la administración

públicas. Se ha producido un cambio completo en la definición de los papeles del gobierno y de la legislatura local. Y toda esta nueva institucionalidad obedece a la inserción de las relaciones y estructuras participativas, que se expresa en una adaptación y reorientación de la función pública al instituir la participación social en el ejercicio de un nuevo concepto de poder público.

Esto puede resumirse de la siguiente manera: 1) una mayor coordinación entre las oficinas del gobierno y una relación horizontal entre ellas para el procesamiento técnico-político de las demandas; 2) la formación del Gabinete de Planificación dotado de una fuerte autoridad administrativa con el objetivo de dar una visión de conjunto a mediano y largo plazos, y asegurar la coordinación de la elaboración presupuestal; 3) la atención de los problemas transversales o temáticos de los barrios mediante la Coordinación de Relaciones con la Comunidad; 4) la descentralización administrativa de la alcaldía en ocho Centros Administrativos de Región; 5) descentralización mediante las 16 Coordinaciones Regionales del PP, agentes administrativos que ayudan a la realización de las asambleas locales, relacionando a los habitantes movilizados con las oficinas administrativas; 6) las cinco coordinaciones temáticas que relacionan los sectores sociales ocupados de asuntos temáticos con las administraciones; 7) la mixtura institucional también abarca a los organismos bipartitos o multisectoriales ya mencionados sobre educación, salud, asistencia social, obras y vivienda; uno de ellos es la Comisión Tripartita (creada en 1994) compuesta por el gobierno, el Consejo y el Sindicato de los Trabajadores Municipales, que controla el ingreso del personal en la administración del municipio y las remuneraciones (Gret y Sintomer, 2002: 30-31; CIDADE, 2002; de Souza, 2003: 2-5).

El mecanismo participativo desencadenó un proceso de descentralización real, optimizando la asignación de los recursos y mejorando la racionalidad de las decisiones administrativas, todo esto con el fin de alcanzar una mayor justicia social en dicha asignación. Cambió las relaciones políticas al disminuir la concentración de poder municipal, reduciendo prácticas clientelistas, ampliando la transparencia en el uso de los fondos públicos e introduciendo el control social sobre el gobierno. Toda la estructura de la toma de decisiones locales fue radicalmente transformada. Esto fue posible por una historia asociacionista local que creó un ambiente estimulante para la nueva vía, pero también gracias a una tradición política regional que hace énfasis en los temas sociales (Navarro, 1998: 294-295).

Un mérito notable de la administración ha sido la proyección internacional que esta experiencia de democracia directa ha generado. La Declaración Final de la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales (Estambul, Hábitat II, 1996) recogió una iniciativa presentada por el ex alcalde de Porto Alegre, Tarso Genro, en la que se recomendaba la aplicación del presupuesto participativo y se le calificaba como una de las mejores prácticas de gestión urbana del mundo. Así pues, la ONU reconoció el PP de Porto Alegre como una de las cuarenta innovaciones más notables del mundo. Asimismo, el Banco Mundial ha reconocido su eficacia gestonaria, aparte del aspecto democrático, por lo que desde 1993 ha dado préstamos ventajosos (*Autogestión* (2), 2002; Gret y Sintomer, 2002: 65).

La descentralización administrativa creada conforme al proceso y a las necesidades de la ciudad logra una reforma aleccionadora: poner en relación directa a la población microlocal con la administración, al tiempo que evita la disgregación localista al constituir esas relaciones bajo una influencia global de la estructura participativa sobre la municipalidad. Es de hacer notar que la complejidad del sistema participativo exige un principio de centralidad y de reforzamiento de la autoridad frente a la dispersión burocrática, pero significa una ruptura con el pasado autoritario en la medida en que la autoridad se basa en una nueva legitimidad, es una centralidad democrática. Se funda en dos principios: el de dirección colegiada y el de inclusión del universo social; el primero se expresa en la representación colectiva y la administración colegiada, cuya imagen más cercana es la de una pirámide trunca; el segundo principio se despliega en la representación territorial y sectorial, y en lo micro y macro de la integración de la diversidad de los actores.

Cuando se habla de preservar el proceso participativo de la institucionalización debe entenderse no sólo respecto a los poderes estatales, sino también de la burocratización, de la rigidez de un formato legal que paralizaría la iniciativa popular y que, como advierte Fedozzi, dificultaría absorber los cambios permanentes. El autor expone claramente la cuestión: “Creo que ese carácter abierto, constructivista y compartido entre los actores del Estado y de la Sociedad Civil en la propia elaboración de las reglas del juego es uno de los factores que explican su fecundidad democrática”. Tales reglas han sido “construidas a través de la discusión amplia y de la formulación de consensos”, que se revisan cada año, concretamente respecto de los criterios de la participación y los de la distribución de los recursos (Fedozzi, 2002: 5).

Innovación institucional y planeación democrática

La experiencia de democracia participativa en Porto Alegre afirma la autonomía de la sociedad civil frente al Estado y al sistema de partidos políticos, resistiendo la posibilidad de integrar el nuevo mecanismo a la legislación. En este sentido se rechaza la institucionalización. Sin embargo, paulatinamente se ha establecido el marco de derechos y la regulación de las nuevas instituciones, es decir, una institucionalización pero con un significado distinto. Este proceso fue en particular productivo en los primeros años cuando nace la nueva institucionalidad y, al parecer, la consolidación permite que aminore la labor legislativa.

Desde el comienzo del proceso se establecieron las bases legales en la legislación local una vez que el derecho a la participación fue legitimado constitucionalmente. En 1990 se aprobó la Ley Orgánica Municipal, a lo cual le siguió una serie de disposiciones particulares. Entre las disposiciones que enmarcan el presupuesto participativo están el Reglamento Interno del Consejo Municipal, del Plan de Gobierno y Presupuesto en 1994, que fue reformado en 1995. Al mismo tiempo quedó regulada dentro del reglamento la Comisión Paritaria y la Comisión Tripartita, es decir, los órganos de dirección. También en 1995 se hizo el Reglamento del Fondo Municipal de Desarrollo.

Para posibilitar la planeación urbana y los derechos de los nuevos asentamientos de los pobres, en 1991 fue aprobada la Ley sobre el Derecho de Uso de Suelo a los Ocupantes de Áreas de Propiedad Municipal, junto con la ley que instituyó el Banco de Tierras (1992) y la Ley sobre la Función Social de la Propiedad (1991). Después, en 1994, se aprobó la Ley sobre la Creación de Suelo. Con relación a la política social, en 1991 se reconoce el papel prioritario de la prefectura en la política de asistencia social del municipio, articulando acciones que se encontraban dispersas. Luego, en 1994, comienza la municipalización de la salud, dándole al municipio mayores responsabilidades en el área social (CIDADE, 2002).

El proceso de construcción de la nueva institucionalidad participativa ha determinado dos ramas de la acción pública: por un lado, el desarrollo de la normatividad, y por el otro, la elaboración de las políticas públicas bajo una lógica social y no conforme a la racionalidad técnico-burocrática o elitista. De ahí que el PP le ha dado realidad a la aspiración de una planeación democrática, lo cual se muestra en los siguientes hechos.

Al comienzo, en 1991, el Plan Plurianual fue elaborado internamente por el gobierno y luego presentado para aprobación en el CPP; después, el procedimiento se invierte. Ya en 1994 se contaba con un Plan de Desarrollo Económico incluyendo programas y proyectos para dinamizar la economía de la ciudad. En 1997 se aprueba el Plan Director de Desarrollo Urbano y Ambiental, dotado de una mejor representación de las regiones, y de manera simultánea se elabora el Plan Plurianual discutido en los Foros del PP. Incluye el tema “desarrollo económico” con criterios técnicos definidos en el Reglamento Interno del CPP, y sujeta la ejecución de grandes obras en la ciudad a las directrices del desarrollo económico. Posteriormente, en el 2000, se incluyeron en el Reglamento Interno del CPP aquellas obras institucionales que exijan recursos del presupuesto propio o de financiamientos de organizaciones nacionales o internacionales, lo cual deberá ser debatido previamente con la comunidad. En el mismo año se discute por la población en las instancias de base y en los consejos sectoriales la Propuesta del Plan Plurianual y la del Plan Director de Desarrollo Urbano y Ambiental (CIDADE, 2002).

Algunos resultados y límites técnico-políticos

Con la proliferación de organismos municipales autónomos y mixtos se ha logrado no sólo intervenir en las decisiones sino en también en su ejecución; esto se ha traducido en un mejor desempeño del gobierno; la formación de comisiones para las obras locales que supervisan y presionan a los constructores privados o autoridades ha evitado el despilfarro y los atrasos; también ha logrado una reducción en el costo de las obras eliminando el pago “extra”, neutralizando así la corrupción. Un aspecto crucial del proceso es la transparencia del actual gobierno municipal, que por primera vez no es acusado de corrupción, nepotismo y otras prácticas del régimen anterior. Al dedicar más recursos a las áreas más pobres que a las más organizadas, se produjeron cambios reales en la calidad de vida de numerosas regiones. Todo ello contribuyó a disipar la desconfianza inicial de las organizaciones empresariales y propició su cooperación con el municipio (Navarro, 1998: 320-321).

A lo largo de los años, el presupuesto ha dado prioridad a las obras que elevan la calidad de vida: agua, alcantarillado, alumbrado público, urbanización de zonas, salud, educación y vivienda. Esto ha permitido un aumento

del suministro de agua: entre 1990 y el principio de 1995 atendió entre 400 000 y 465 000 familias; en 1998 llegó a una cobertura de 76% y en el 2000 la red de abastecimiento de agua aprovisiona a 98% de las familias. Con respecto al sistema de alcantarillado, el incremento ha sido considerable: en 1989 cubría a 46% de las familias; se pronosticaba llegar en 1996 a 85%, pero en el 2000 se había cubierto 74%. Anualmente se pavimentan entre 25 y 30 kilómetros de calles en los suburbios y zonas más pobres de la ciudad; en 1998 cubrió 77%. En cuanto a la educación, las inversiones decididas por el presupuesto participativo permitieron aumentar el número de matrículas a más del doble en 1995 respecto a 1988, además de una importante mejora de la calidad de la enseñanza (ETSAM, 1996).

En resumen, por sus resultados puede concluirse que cambió la historia de las relaciones sociales y políticas de la ciudad, pero es conveniente moderar el exceso de entusiasmo y preguntarse cuáles son los límites indiscutibles de estas transformaciones. Han de considerarse las condiciones que restringen la consolidación de estas experiencias y, por consecuencia, valorar las opciones que se les presentan a los actores. Ante todo se debe considerar que Porto Alegre padece los mismos problemas que el resto de América Latina, con la diferencia de que aquí se ha emprendido una vía alternativa de desarrollo.

Bajo la dictadura, Porto Alegre registró un fuerte crecimiento demográfico entre 1960 y 1980, alimentando un proceso de *favelización*. La actividad económica se basa en los servicios y en el comercio, que representan respectivamente 30 y 40% del PIB municipal; la industria representa 30% y emplea sólo 8% de los activos, por lo cual el peso de la clase obrera no es elevado. La microempresa es preponderante, las tasas de desempleo y de empleo precario son altas: el 17.1% y 29.8%, respectivamente, en 1999. La población no contiene todo el mosaico étnico del país ya que 84% en 1991 era de origen europeo, en particular italianos y alemanes. Después de un decenio de PP, 22% de los ciudadanos sigue teniendo un hábitat precario. La crisis se agrava con la desindustrialización y un retroceso de la actividad portuaria (Gret y Sintomer, 2002: 9 y 17). Porto Alegre, con los problemas acumulados y acentuados por la integración imprevista al Mercado Común del Sur (Mercosur), tiene ahora que enfrentar un crecimiento motivado por el éxito en términos de bienestar del propio modelo que atrae a más población.

El primer factor de freno de este modelo es la estrechez de los recursos presupuestales disponibles. Los egresos presupuestales se dividen en tres

rubros: salarios, costo de los servicios e inversiones. Todo el procedimiento de formación del presupuesto participativo debe ser referido a un monto que varía entre 15 y 25% (según Gret y Sintomer, entre 5 y 17%) de las inversiones, mientras que la mayor parte está comprometida en programas a largo plazo, en el pago de los salarios de los empleados y para sufragar los gastos administrativos corrientes; el gobierno municipal destina 15% (800 millones de reales) del presupuesto anual para pagar la deuda con la Unión, la que a su vez paga la deuda externa. No obstante, las obras decididas mediante el presupuesto participativo acumularon inversiones en la primera década aproximadamente por 700 millones de dólares (ETSAM, 1996; Gret y Sintomer, 2002: 104).

Al comienzo de esta exposición nos referimos al examen que hacía T. Genro sobre la distorsión que padecía el presupuesto municipal que no dejaba nada para inversiones, y ahora conviene reiterar aquel difícil punto de partida. Según lo registró Fedozzi, “El primer año el porcentaje de inversiones fue igual a cero, el 98% de los ingresos fue destinado al pago de los funcionarios. El segundo año, fruto de la reforma tributaria, mejoró la situación financiera y las inversiones subieron hasta el 10%. Los otros años 15% y llegó al 17%.” En el 2002, de acuerdo con la misma fuente, 80% del gasto se hizo en salarios y 10% en inversión. Pero el problema no está en que es un monto reducido, sino en la posible disminución futura. La conclusión que obtiene el autor en su repaso hasta el 2002 es “que los porcentajes de las inversiones van a disminuirse por dos razones principales: *a)* hay un proceso de reconcentración nacional de los recursos después de la Constitución del 88; *b)* la paradoja: cuantas más inversiones, más aumentan los recursos para manutención. No es tan caro construir una escuela como mantenerla por el resto de los años” (Fedozzi, 2002: 9 y 14).

Ciertas dificultades han sido puestas de relieve por corrientes políticas de izquierda, incluso dentro del Partido del Trabajo, con enfoques distintos a los predominantes, y han de ser tomadas en cuenta no tanto por la razón que les pudiera asistir, sino para hacer notar la existencia de obstáculos y problemas. Una de esas expresiones partidarias provino de la izquierda, del Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU). Según esta versión, el verdadero poder no está con el presupuesto participativo, ya que este último sólo afecta a menos de una cuarta parte del presupuesto total.

“Todo lo que efectivamente podría afectar directamente a la burguesía es mantenido lejos del presupuesto participativo”: la legislación sobre tributación es competencia del Ejecutivo y de la Cámara Federal, así como

las decisiones sobre transporte colectivo, los aumentos de los pasajes de autobús, el control sobre los beneficios y las relaciones laborales de las empresas concesionarias. También es el Ejecutivo el que toma las decisiones relativas a la política de subcontrataciones (tercerizaciones) aplicada en los servicios municipales y las referentes a recursos humanos. El presupuesto participativo no tiene poder de decisión sobre una política de expropiaciones de los espacios urbanos de la ciudad para construcción de viviendas populares. Además, mantiene acuerdos de exención fiscal con grandes empresas nacionales y multinacionales. Por añadidura, afirman, en el estado de Río Grande do Sul la situación no era mejor, el presupuesto está constreñido por la Ley de Responsabilidad Fiscal impuesta por el gobierno federal, condicionado por el FMI (Fontana y Flores, 2001).

En el plano de los efectos en la redistribución del ingreso la conclusión es pesimista. Señalan que no se sustenta la afirmación de que hay una distribución de renta en Porto Alegre, cuando en estos últimos 13 años la desocupación prácticamente triplicó, como en todo el país (17.1% de desocupación); además, los salarios fueron rebajados en empresas y en sectores de los empleados públicos. En lugar de anular las exenciones fiscales a las grandes empresas, presentó un paquete que aumentaba la contribución para la seguridad social de los empleados públicos, incluyendo descuentos a los jubilados del servicio público, y también aumentaba los impuestos indirectos que recaerían sobre los trabajadores. La política de subcontratación del municipio le ayudó en su equilibrio fiscal, pero colaboró en el aumento de la precarización del trabajo. El gobierno de Olivio Dutra, añaden, “ha atacado a los trabajadores para dejar intactos los acuerdos con la burguesía”, no cumple las metas de la reforma agraria prometidas al Movimiento de los Sin Tierra y se confronta con los movimientos sociales. La gente debe trabajar más para obtener ingresos, por lo que “No es casual que la mayoría de los que participan de las asambleas regionales abiertas son jubilados, según encuesta hecha por la propia Prefectura.” (Fontana y Flores, 2001: 5)

Puede ser que estas apreciaciones tengan que matizarse si las cotejamos con datos antes mencionados; por ejemplo, el control sobre los recursos humanos de la administración municipal lo ejerce una comisión tripartita desde 1994; asimismo, hay un organismo mixto para el suelo y la vivienda desde 1995. También al comienzo se mencionó que la reducción del gasto corriente fue indispensable para aumentar la inversión. En suma, lo que debe encararse es la existencia de un entorno difícil que sólo se ha podido cambiar gradualmente.

Al igual, el caso de Porto Alegre muestra diversas limitaciones y dificultades operativas –legales y administrativas, entre otras– que rebasan el ámbito geográfico de competencia municipal. Para ciertas obras se presentan límites legales que impiden la materialización de las demandas, por ejemplo a causa de protección ambiental o sobre la legalidad de la ocupación de terrenos. La delimitación geográfica y administrativa también genera problemas, como son las acciones de municipios vecinos que repercuten en la ciudad y que necesitan soluciones negociadas, como en los casos de inundaciones y la contaminación (Navarro, 1998: 327-329). Esta situación se modificó cuando el PP se implantó en todo el estado de Río Grande do Sul.

Con relación a la capacidad de la población para intervenir en la eficiencia de la gestión administrativa y en la toma de decisiones, es imprescindible considerar el bajo nivel cultural y la existencia de una parte de la población que es analfabeta, la cual tiene que enfrentar decisiones técnicas y económicas complejas que requieren informaciones rigurosas, precisas y suficientes. En cuanto al diálogo de la administración con la población, debe desarrollarse una metodología eficiente y técnicas educacionales para presentar los problemas. La democracia deliberativa ha tenido que crear una cultura cívica por sí misma porque los medios de comunicación han jugado un papel más bien adverso.

La organización participativa necesita disponer de equipos multidisciplinarios de asesoría en temas como los mecanismos de formación del presupuesto, con las debidas prevenciones que eviten un intermediarismo perjudicial al mecanismo democrático (Navarro, 1998: 325-327). Cabe señalar que la asesoría técnica ha originado algunas disfunciones en otras experiencias de participación cívica. Los comités de asesoría económica y de planificación pueden estar sujetos a cooptación, entonces servirán para legitimar y dar apoyo a un programa del gobierno o de grupos de poder económico o de otro tipo. En este sentido conviene recordar que en la experiencia neoyorquina de participación ciudadana se formaron comités paralelos de asesoría, estos tenían que cabildear para asegurar que sus recomendaciones fueran consideradas seriamente en un tiempo razonable, en caso contrario se creaban dificultades para convencer a los ciudadanos de que colaboraran en el futuro para llevar a cabo nuevas propuestas (Zimmerman, 1992: 22).

Estos y otros límites son ineludibles si se pone a Brasil en el contexto del subdesarrollo, que está actualmente en el rango 68 sobre 175, según el indicador de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Un condicionamiento mayor que no puede

dejar de tomarse en cuenta proviene de la presencia de problemas que deben ser resueltos en el plano nacional, lo cual sitúa a los retos de la democracia participativa en su verdadera dimensión. A pesar de todo, la opción por la democracia participativa ofrece la posibilidad de detener la tendencia a un mayor deterioro y revertirla.

Bibliografía

Amiguet, Lluís

- 2001 “Tarso Genro, Alcalde: La experiencia de Porto Alegre”, en *La Vanguardia*, entrevista, 26 de julio, 3 pp. [disponible en <http://www.chile-hoy.de/redacción.htm>].

Autogestión

- s/f “Democracia directa en Porto Alegre”, en *Autogestión* (1), 3 pp. [disponible en <http://www.solidaridad.net/>].

- 2002 “Qué es y cómo funciona el presupuesto participativo”, en *Autogestión* (2), 19 de marzo, 3 pp. [disponible en http://comunistas.net/rev_perm/opinion/presupuestos.htm#1].

Centro de Asesoría y Estudios Urbanos (CIDADE)

- 2002 *Historia del presupuesto participativo de Porto Alegre* [disponible en http://www.logolinkla.org/conteudos/documentos/historico_esp.pdf].

Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (ETSAM)

- 1996 “La experiencia del presupuesto participativo de Porto Alegre (Brasil)” Ciudades para un futuro más sostenible índice de buenas prácticas. Patrocinado por la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo del Ministerio de Fomento de España, 6 pp. [disponible en <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu/bp049.html>].

Fedozzi, Luciano

- 2002 “Presupuesto participativo. La experiencia de gestión pública del PP”, ponencia presentada en el seminario Presupuesto Participativo y Planificación Participativa, enfoque relacional aplicado a la formulación de políticas públicas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Argentina, 3 y 4 de septiembre, 15 pp.

Fontana, Mariucha, y Julio Flores

- 2001 “Presupuesto participativo: en los límites del orden burgués”, en *Revista Marxismo Vivo*, mayo, núm. 3, 6 pp. [disponible en <http://www.marxismalive.org/marxismovivo3esp.html>].

- Genro, Tarso
 1997 “El presupuesto participativo y la democracia”, en *Red de Difusión y Promoción de la Democracia*, España, 8 pp. [disponible en <http://www.demopunk.net/sp/sp/direct/porto/porto1.html>].
 2002 “El futuro de las ciudades en el nuevo orden internacional”, 5 pp. [disponible en <http://www.espaimarx.org/>].
- Gret, Marion, e Yves Sintomer
 2002 *Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie*, La Découverte et Syros, París, 139 pp.
- Harnecker, Marta
 1999 *Haciendo posible lo imposible. La izquierda en el umbral del siglo XXI*, Siglo XXI Editores/UNAM, México, 429 pp.
- Navarro, Zander
 1998 “Democracia y control social de fondos públicos. El caso del presupuesto participativo de Porto Alegre (Brasil)”, en Luis Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau, eds., *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, CLAD-Paidós, Buenos Aires, pp. 291-332.
- Souza, Ubiratan de
 2003 “El significado de la victoria de Lula en Brasil y la oportunidad de implementar el Presupuesto participativo a nivel nacional”, traducción de Jorge Dobal, Área del Presupuesto Participativo, Instituto de Estudios y Formación, Confederación de Trabajadores de Argentina, septiembre, 9 pp.
- Tafalla, Joan, y José Valenzuela
 2003 “Democracia participativa en Brasil”, 8 pp. [disponible en <http://www.espaimarx.org/>].
- Utzig, José Eduardo
 1998 “La izquierda en el gobierno. Notas sobre el PT en Porto Alegre”, en *Nueva Sociedad*, núm. 157, septiembre-octubre, Caracas, pp. 107-124.
- Zabalza, Jorge
 2003 “La experiencia de Porto Alegre. Estado y administración popular”, 4 pp. [disponible en <http://usuarios.lycos.es/alfagua/selección.htm>].
- Zimmerman, Joseph F.
 1992 *Democracia participativa. El resurgimiento del populismo*, Limusa, México, 238 pp.

Artículo recibido el 19 de febrero de 2004
 y aceptado el 2 de septiembre de 2004