# PRESUPUESTACION PARTICIPATIVA
# HACIA UNA DEMOCRACIA REDISTRIBUTIVA

*Boaventura de Sousa Santos*

**RURALTER** Nº 16/17 2do. Sem. 97/1er. Sem. 98 (p.107-156)

**Boaventura de Sousa Santos**: doctor en sociología del derecho por la Universidad de Yale: catedrático de la Facultad de Economía de la Universidad de Coimbra; Director del Centro de Estudios sociales y del Centro de Documentación 25 de Abril de la Universidad de Coimbra (Portugal).

Traducido del inglés por Julio Caballero E.

## I. INTRODUCCION

Brasil es una sociedad con una larga tradición de política autoritaria. La preponderancia de un modelo de dominación oligárquico, patrimonialista y burocrático, creó un sistema político-cultural con las siguientes características: la marginación político-social de las clases populares o su integración a través del populismo y clientelismo; la restricción de la esfera pública y su privatización a través de élites patrimonialistas, la artificialidad del juego democrático y de la ideología liberal, cuyo resultado es una discrepancia entre el "país legal" y el "país real". Tanto la política como la sociedad brasilera están caracterizadas por el dominio del Estado sobre la sociedad civil.

La sociedad brasilera está también caracterizada por diferencias sociales abismales, las mismas que se incrementaron durante los últimos 15 años debido a la crisis de desarrollo del Estado, la desregularización de la economía y el desmantelamiento de un ya deficiente Estado de bienestar. Según un informe del Banco Mundial, en Brasil el nivel de pobreza está muy por encima de un país de ingresos medios. Por otro lado, sería posible eliminar la pobreza (ofreciendo a cada pobre suficiente dinero para superar su nivel de pobreza) por un costo de menos del uno



por ciento del Producto Interno Bruto; la razón por la cual el registro de pobreza es tan alto, es por las deficientes políticas públicas.

La crisis de desarrollo del Estado coincide con la transición democrática ocurrida en los años setenta. El debate político dio gran importancia a la democratización de la vida política brasilera y construcción de una ciudadanía. Se dio énfasis al derecho de ciudadanía, descentralización política y refuerzo de los poderes locales, desembocando en la Constitución de 1988. Este nuevo contexto político creó las condiciones para que fuerzas de la izquierda, emergentes de la clandestinidad logren experiencias innovativas de participación popular en gobiernos municipales. Esta oportunidad política fue favorecida por el hecho que las fuerzas políticas en cuestión estaban íntimamente relacionadas con los movimientos populares que habían luchado –en un contexto de dictaduras militares tecnoburocráticas y de patrimonialismo clientelista– en favor del reconocimiento de sujetos colectivos, tanto en ciudades como en el campo.

Entre estas fuerzas cabe resaltar al Partido de los Trabajadores -PT- fundado a principios de los años ochenta, emergente del movimiento sindical particularmente fuerte en el Estado de San Pablo, y una de las fuerzas más importantes en la lucha contra la dictadura militar. Los resultados electorales del PT fueron tan sorprendentes que el carismático Lula se convirtió en el líder de la oposición. A finales de los años ochenta, el PT junto a otras fuerzas políticas, triunfó en las elecciones locales de varias ciudades importantes - como ser San Pablo, Porto Alegre, Santos, Belo Horizonte, Campinas, Vitória, Goiana- e introdujo en todas ellas innovaciones institucionales, alentando la participación popular en los gobiernos municipales. De todas estas experiencias, sin duda, la de Porto Alegre ha sido la más exitosa ganando reconocimiento general, incluso fuera del Brasil.

La "administración popular" de Porto Alegre fue escogida por las Naciones Unidas como una de las cuarenta innovaciones mundiales presentadas en la Segunda Conferencia sobre asentamientos humanos (Habitat II), que se realizó en Estambul en 1996. Dentro del Brasil existen muchas evidencias del éxito

de Porto Alegre, siendo la más significativa el triunfo electoral del PT[1] y la aceptación pública de su política municipal. Otra clara manifestación del éxito del gobierno del PT en Porto Alegre reside en la publicación de un importante periódico de negocios, el Exame, que eligió por cuarta vez consecutiva a Porto Alegre como la ciudad con el mejor nivel de vida en base a los siguientes indicadores: alfabetización, asistencia escolar en primaria y secundaria, calidad de educación superior, consumo per cápita, empleo, mortalidad infantil, promedio de vida, número de camas de hospital, vivienda, alcantarillado, aeropuertos, carreteras, tasa de criminalidad, restaurantes y clima. Por último, de acuerdo a encuestas públicas a finales del segundo período municipal (1996), este gobierno fue calificado como excelente o bueno por el 65-70% de los encuestados. Por tanto, no es sorprendente que el alcalde de Porto Alegre del último período, habiendo sido ya Vice-Alcalde en el primer período, esté siendo considerado por el PT como el próximo candidato para las elecciones presidenciales.

Cuando el PT se hizo cargo de la administración de Porto Alegre en enero de 1989, fue establecida una nueva modalidad de gobierno municipal llamada "administración popular". La innovación busca garantizar la participación popular en la preparación y ejecución del presupuesto municipal, por ende, en la distribución de recursos y definición de prioridades de inversión. Esta nueva medida, conocida como "Presupuestación participativa", es la llave del éxito del gobierno municipal de Porto Alegre.

El presente artículo efectuará primero una descripción del funcionamiento de la presupuestación participativa, con énfasis en su evolución desde sus inicios. Luego se intentará evaluar su impacto tanto en la redistribución de recursos municipales como en el sistema político-cultural de la ciudad, analizando principalmente las tensiones entre democracia representativa y participativa y el alcance de la presupuestación participativa en otras áreas del gobierno urbano. Por último, se tratará de definir la contribución de la presupuestación participativa como medio institucional hacia un replanteamiento de la teoría democrática, encarando los límites y potenciales de su universalización como principio organizativo de un gobierno municipal democrático y redistributivo.

1. En la primera elección, ganada en 1988, junto con una coalición de otras fuerzas de izquierda –el Frente Popular– el PT obtuvo 32% del voto. En las segundas elecciones en 1992, el PT y Frente Popular captaron 48,2% en la primera ronda y 60% en la segunda. En las últimas elecciones, en 1996, no se llegó a la segunda vuelta ya que el PT triunfó por mayoría absoluta (56%) en la primera vuelta; en caso de haberse dado una segunda vuelta, las proyecciones indicaban un 68% para el PT.



## II. PORTO ALEGRE: CARACTERISTICAS Y CAMBIOS OCURRIDOS[2]

Con una población de 1,3 millones de habitantes y 489 km$^2$, Porto Alegre representa la mayor importancia económica del Estado de Rio Grande do Sul, con un PIB de $us 6,7 billones (1994). Como municipalidad es la mayor ciudad industrial con un 12,4% del total de la producción bruta del Estado y casi un tercio del ingreso en el sector de servicios. En términos nacionales, su influencia es principalmente política ya que muchos políticos participaron de los gobiernos nacionales durante este siglo. El más célebre de todos y tal vez el más célebre político brasilero fue Getulio Vargas, quien asumió dos mandatos presidenciales (1930-1945 y 1951-1954) y promulgó muchas políticas que coadyuvaron al cambio económico del Brasil, transformándolo en un país industrial.

Como otras capitales brasileras, en las últimas décadas, Porto Alegre sufrió un acelerado proceso de urbanización. Su población duplicó en veinte años (de 1960 a 1980), sin embargo en la última década creció sólo el 12% dada la atracción de migrantes a nuevos centros industriales. Es una ciudad organizada principalmente alrededor de los sectores de servicio y gobierno. En 1980 el 78% del ingreso provino del sector de servicios (57% como parámetro nacional). Sin embargo, *"el sector industrial de Rio Grande do Sul persiste en mantener su núcleo y*

2. Basado en Navarro (1996:6).

*desarrollar su lógica en Porto Alegre. Es una tendencia que responde a la importancia de la industria local como parte de la producción estatal, a la participación de la ciudad en la producción, a los lazos regionales con los sectores comerciales y servicios de la ciudad, a la evidencia de que una parte importante del ingreso interno del Estado está gastado en la capital (...) sin dejar de mencionar el peso de la administración pública local y estatal establecida en su territorio"* (Oliveira et alii, 1995 p. 23). Basada en estas características, la ciudad fue elegida la capital brasilera con los mejores niveles de vida[3], asimismo, presenta indicadores sociales excelentes en relación a los indicadores nacionales.

Sin embargo, existen indicadores negativos y contrastantes; el principal es de vivienda. Un tercio de la población habita en zonas marginales y de acuerdo a recientes informes, la población de estas zonas se ha duplicado entre 1981 y 1990[4]. En los años noventa, el problema habitacional fue suplantado por el creciente desempleo. Pero los datos sobre desempleo no son generalmente muy exactos y tienden a subestimar la dimensión real del problema. A pesar de algunos indicadores positivos, Porto Alegre está también marcado por diferencias sociales de envergadura; como el resto del Brasil, muestra un patrón de inequidad en ingresos, derechos de propiedad (con el consecuente impacto negativo en políticas habitacionales) y en el ejercicio del poder político.

Porto Alegre es una ciudad con amplia tradición democrática y una fuerte organización de la sociedad civil. La dictadura militar se encontró con una fiera resistencia en Rio Grande do Sul; por ejemplo: dada la presión ejercida contra los sistemas represivos, los presos políticos no podían ser encarcelados –de forma segura– en la misma ciudad, siendo estos trasladados a otras ciudades, generalmente Sao Paolo. La oposición era dirigida por intelectuales, sindicatos y el único partido opositor legalmente establecido, Movimiento Democrático Brasilero. El

3. cf. Dirigente Municipal, volumen 22 (12). Diciembre 1991.

4. cf. Carta de Cojuntura, año 2(6), Octubre 1992, p.5, Porto Alegre: Fundação de Economía y Estadística.



MDB atraía todo tipo de organizaciones clandestinas (socialistas, comunistas o cristianas revolucionarias) que se oponían a la dictadura. Dada la imposibilidad de una lucha política a nivel nacional, éstas se ocupaban de reforzar los sindicatos, movimientos vecinales y comunales, cooperativas, clubes de madres, grupos culturales, etc. Estos movimientos y organizaciones eran de una naturaleza general con demandas específicas como ser transporte, alcantarillado, etc. Así, emergió un poderoso movimiento popular en los años ochenta, directamente relacionado con el recientemente fundado PT y responsable de sus avances electorales.

## III. PRESUPUESTACION PARTICIPATIVA

La importancia del presupuesto para la relación político-administrativa entre el Estado y la ciudadanía es obvia; el presupuesto es el instrumento básico del contrato político y de las interacciones entre cuerpos estatales participantes. Por definición, el presupuesto –como fondo público y plan de acción gubernamental– se convierte en el mecanismo central del control público sobre el Estado. Las decisiones presupuestarias son, por ende, decisiones fundamentalmente políticas; sin embargo, en una sociedad de corte autoritario y tradición –como es el caso del Brasil– el presupuesto es la expresión de ausencia de contrato político. Ha sido regido por mentalidades tecno-burocráticas suficientemente vagas, como para permitir la privatización clientelista de las decisiones públicas en cuanto a la asignación de fondos (Fedozzi, 1996; 165). Un buen ejemplo fue el escándalo de la "mafia del presupuesto", hecho público en 1993, en el cual se encontraba inmersa la comisión de presupuesto del Congreso Nacional. La propuesta presupuestaria de la Nación en 1993 tuvo más de 72,000 "correcciones" por parte de los representantes y senadores; una gran parte de los recursos estaban destinados a entidades fantasmas. De acuerdo a la comisión investigadora del Parlamento, la asignación ilícita de gastos sociales representaba el 64% del total (Fedozzi, 1966: 166).

En el Brasil, el presupuesto público consta de tres niveles: federal, estatal y municipal. Las municipalidades tienen autonomía relativa para determinar ingresos y gastos. Los ingresos son de origen local (impuestos y tarifas) o de transferencias estatales[5]. Los gastos se clasifican en tres grandes grupos:

a. personal;

b. servicio público;

c. inversión en trabajo y equipo.

La autonomía relativa de las municipalidades se da principalmente en el tercer grupo; ya que el presupuesto no ha de identificar a los trabajos y servicios a ser ejecutados –es suficiente un límite de gastos– el ejecutivo tiene un amplio margen para la implementación presupuestaria.

El presupuesto participativo promocionado por la Municipalidad de Porto Alegre, es una forma de gobierno que intenta romper la tradición paternalista y autoritaria de las políticas públicas, recurriendo a la participación popular en las diferentes fases de preparación e implementación presupuestarias, con énfasis en la priorización de la distribución de recursos de inversión.

## A. **Actores y estructura de participación**[6]

La Presupuestación Participativa (PP) se basa en una estructura y proceso comunitario, desarrollados sobre dos principios básicos:

a. Reglas universales de participación en instituciones ya establecidas.

b. Un método objetivo para la definición de recursos de inversión, presupuestados anualmente por la municipalidad para sus actividades públicas.

5. Está estimado que para 1997, dentro del presupuesto de la Municipalidad de Porto Alegre, los ingresos locales recolectados alcanzarán el 52% y las transferencias el 48%.

6. En esta sección sigo a Fredozzi, 1996, quien presenta la mejor descripción del modo de trabajo de la PP.



La estructura básica de la PP está formada por tres tipos de órganos que sirven de nexo entre el Ejecutivo Municipal y la sociedad civil (ver figura 1).

a. Las unidades y órganos del Ejecutivo Municipal están encargados de administrar el debate presupuestario con los ciudadanos. (ver figura 2).

b. Las organizaciones comunitarias con autonomía en relación al Gobierno Municipal, constituídas principalmente de organizaciones regionales que sirven de nexo entre la participación ciudadana y la elección de prioridades por regiones de la ciudad. Ya que son estructuras autónomas, dependientes del potencial de cada región, no existen en todas las regiones relacionadas a la PP. Existen diferentes tipos de organización y participación según tradiciones locales. Existen los Consejos Populares, Juntas Vecinales y Articulaciones Regionales.

c. Las instancias permanentes de participación comunitaria alientan una dinámica de administración conjunta, responsabilidad y rendición de cuentas del Ejecutivo en relación a las comunidades en cuanto a las decisiones sobre asignación de recursos y otros procedimientos de la PP. Son: Consejo de Presupuestación Participativa y Gobierno, COP; Asambleas Regionales, Foro Regional del Presupuesto, Plenarias Temáticas y el Foro Temático del Presupuesto. (ver figura 3)

Figura 1: **Estructura del funcionamiento de la Presupuestación Participativa en Porto Alegre** (1996)

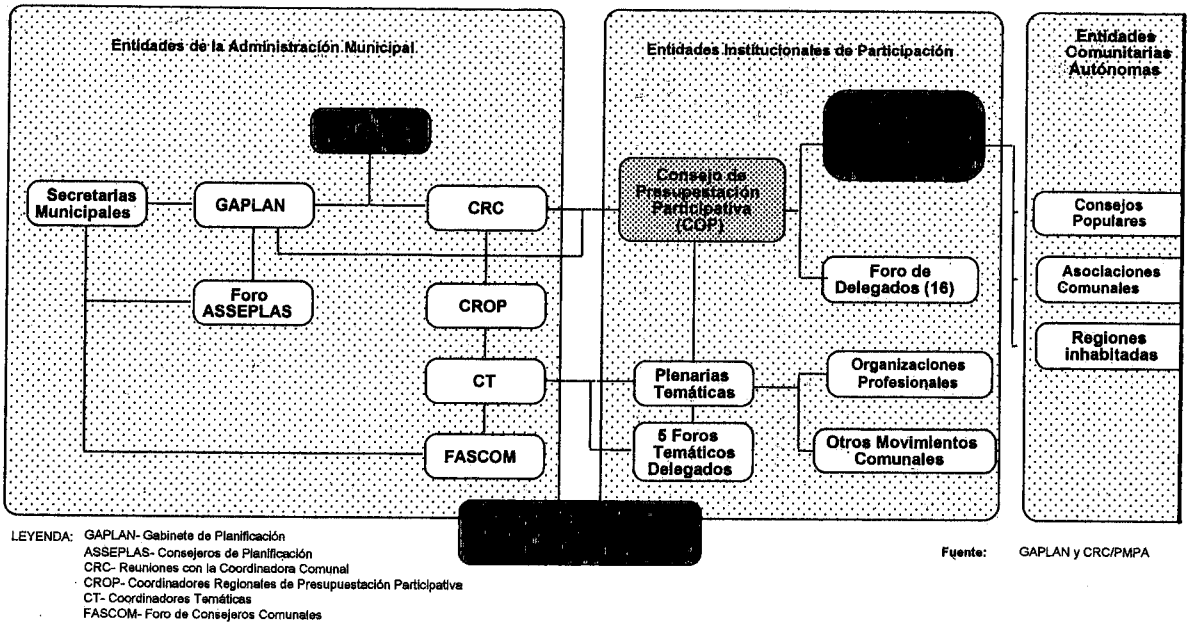





Figura 2: **Unidades y Organos de la Administración Municipal Responsables de la Presupuestación Participativa**

| | **GAPLAN Oficina de Planeamiento** | **FORO DE ASSEPLAS Comités Asesores** | **CRC Coordinación de Relaciones con la Comunidad** | **FASCOM Foro de Asesores Comunales** | **CROPs Coordinadores Regionales de Presupuestación Participativa** | **CTs Coordinadores Temáticos** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Fecha de Creación** | 1990 (informalmente) 1994 (formalmente) | 1990 (informalmente) | 1981 En 1989 se vuelve parte de la oficina del Alcalde | 1990 | 1992 | 1994 |
| **Participantes** | Asesores y oficiales del Ejecutivo Municipal (Prefectura) | Coordinadores de planeamiento de los departamentos del Ejecutivo (Secretarías) | Asesores y Oficiales del Ejecutivo Municipal | Asesores comunitarios de las secretarías y organismos | Asesores comunitarios del CRC y las secretarías | Asesores del CRC y/o secretarías |
| **Funciones** | • Coordina planeamiento estratégico<br>• Controla la ejecución del Plan de Inversión (PI)<br>• Coordina la preparación de las próximas propuestas de presupuesto | • Discute los procesos técnico-administrativos para la preparación del presupuestos y las demandas de la comunidad en cada departamento del Ejecutivo | • Articula la relación con la comunidad a través de los coordinadores regionales<br>• Coordina la 1ª y 2ª rodadas (vueltas) de la presupuestación participativa<br>• Coordina las reuniones del Concejo de Presupuestación Participativa | • Discute y propone políticas para la participación popular, articulando en lo posible el trabajo de varias secretarías | • Subordinado al CRC<br>• Cada una de las 16 regiones tiene un CROP a cargo de seguir todo el proceso de Presupuestación Participativa | • Cada uno de los 5 temas tiene un CT que continúa las discusiones de los plenarios |
| **Periodicidad** | Permanente | Irregular | Permanente | Semanal | Permanente | Permanente |
| **Coordinación** | Designado por el Alcalde | Designado por las secretarías municipales | Designado por el Alcalde | Designado por las secretarías municipales | Designado por el CRC | Designado por el CRC |

Figura 3: **Organos Institucionales de la Participación Comunitaria en la Presupuestación Participativa**

| | Asambleas Regionales | Foro del presupuesto regional | Consejo de Presupuestación Participativa (COP) | Plenarias Temáticas | Foro de las temáticas de Presupuesto |
|---|---|---|---|---|---|
| **Fecha de Creación** | 1989 | 1991 | 1990 | 1994 | 1995 |
| **Participantes** | • Habitantes de la Región<br>• Consejos Populares<br>• Entidades Comunitarias | • Delegados elegidos en cada una de las 16 regiones citadinas | • 1del CRC<br>• 1 del GAPLAN<br>• 32 Concejales (y 32 sustituto) elegidos en cada región de la ciudad<br>• 10 Concejales (y 10 sustitutos) elegidos en las Plenarias Temáticas<br>• Representante de UAMPA(1)<br>• Representante de SIMPA(2) | • Entidades profesionales, sindicatos, firmas organizaciones no gubernamentales, movimientos ecológicos, grupos étnicos, etc.)<br>• Movimientos estudiantiles | • Habitantes citadinos<br>• Delegados elegidos en cada uno de las 5 Plenarias Temáticas |
| **Término** | | Un año | Un año | | Un año |
| **Funciones** | • Recoger y priorizar demandas acordes al criterio discutido anualmente | • Supervisar y apoyar a delegados al Consejo de Presupuestación Participativa (COP)<br>• Intervenir a nivel regional y municipal<br>• Supervisar la actividad del Ejecutivo en la región | • Discutir las propuestas gubernamentales del presupuesto, asignar recursos, articular prioridades de la comunidad con las demandas de la secretaria | • Discutir y jerarquizar directivas y resoluciones de políticas sectoriales, como los trabajos en la ciudad a fin de guiar los debates del Consejo de Participación Presupuestaria | • Supervisar y apoyar a los concejales del Consejo de Participación Presupuestaria (COP)<br>• Intervenir a nivel regional y municipal<br>• Supervisar la actividad del Ejecutivo |
| **Periodicidad** | 2 vueltas anuales | Variable | Semanal | Variable | Variable |
| **Coordinacion** | • CRC + Consejos Populares y/o Entidades Comunarias + COP + GAPLAN | • Consejos Populares y / o Entidades Comunarias y / u órganos gubernamentales dentro de la agenda | • Comision Paritaria(CRC, GAPLAN, y 2 Consejeros)<br>• CRC preside las reuniones | • CRC + GAPLAN + Secretarias y miembros escogidos en plenarias | • Coordinadores temáticos y/o entidades y delegados |

(1) UAMPA, *União das Associações de Moradores de Porto Alegre* (Federación de Juntas Vecinales de Puerto Alegre)
(2) SIMPA, *Sindicato dos Municipáreos de Porto Alegre* (Sindicato de Trabajadores Municipales)
**FUENTE:** CRC y GAPLAN / PMPA y Andreatta (1995)



## B. El proceso de participación

El proceso de participación puede ser resumido de la siguiente manera (ver figura 4):

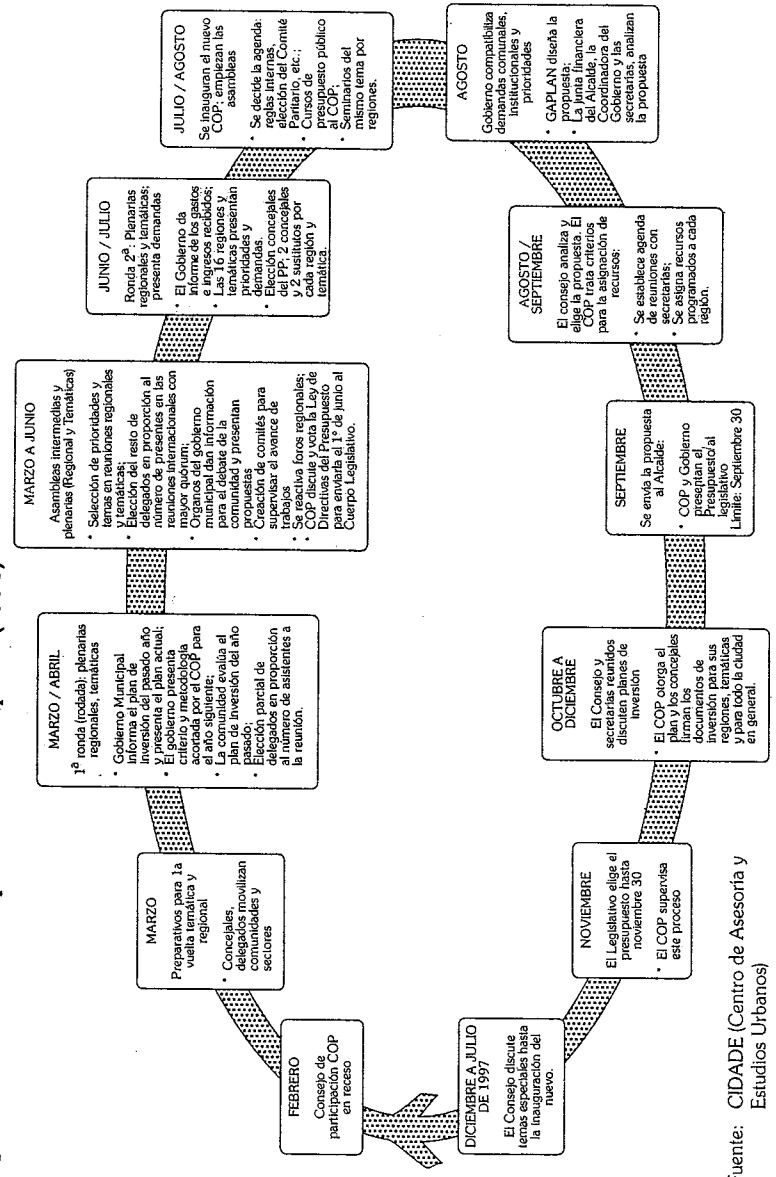
**Primer paso**: La ciudad está dividida en 16 regiones, con sus Asambleas y tiene cinco áreas para discusión temática del presupuesto –llamadas plenarias temáticas–. La regionalización de la PP es efectuada en base al movimiento organizacional tradicional de la ciudad y un criterio socio-espacial (ver mapa 1 y tabla 1). Las áreas temáticas para la discusión del presupuesto municipal (1994) son:

* Transporte y circulación;
* Educación, recreación y cultura;
* Seguridad social y de salud;
* Desarrollo económico e impuestos;
* Organización citadina y desarrollo urbano.

**Segundo paso**: Anualmente, se llevan a cabo dos rondas de Asambleas Regionales y Temáticas; abiertas a la participación individual de los habitantes, representantes de organizaciones cívicas y delegados del Ejecutivo (alcalde y jefes de secretarías municipales). Las asambleas están coordinadas por miembros del gobierno municipal (CRC y GAPLAN) y delegados comunitarios (miembros del COP y delegados de los Consejos Populares u otras organizaciones comunitarias).

Existen reuniones preliminares, previas a las asambleas anuales, generalmente en el mes de marzo, con total autonomía y sin interferencia del Municipio. Su objeto es el de acumular demandas y reclamos de los ciudadanos, movimientos indígenas e instituciones comunitarias, en relación a temas específicos; también se inician movilizaciones para la elección de delegados regionales. En las regiones mejor organizadas, los ciudadanos evalúan las gestiones previas movilizando las comunidades para la primera asamblea anual de la PP.

Figura 4: **El Ciclo de Presupuestación Participativa (1996)**




Fuente: CIDADE (Centro de Asesoría y Estudios Urbanos)



Mapa 1: **La Ciudad de Porto Alegre y Municipalidades aledañas; Regiones de Presupuestación Participativa**

**Regiones de PB-POA**

**Observación:** La región 16 es el centro de Porto Alegre y se encuentra en la parte este de la ciudad; La región 6 indica las áreas occidentales; la región 2 y 5 están al norte y la Región 13 al extremo sur.

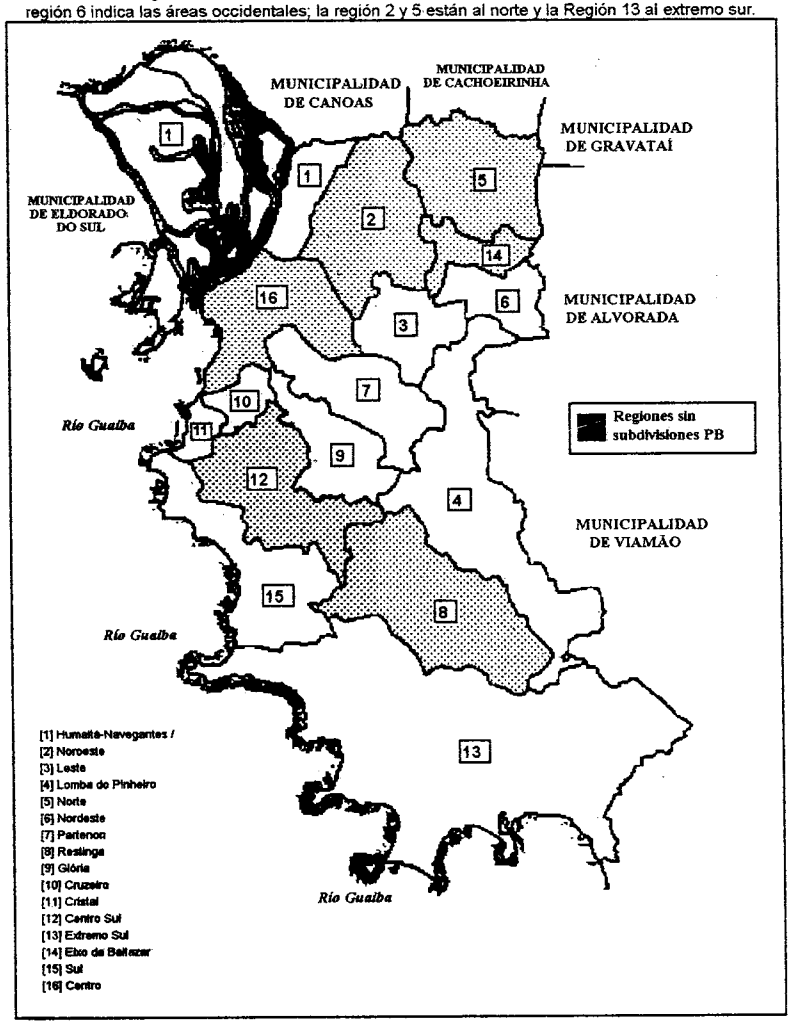


Tabla 1: **Regiones de la Presupuestación Participativa en Porto Alegre** (1996) **y Distribución de la Población** (1991)

| REGION | NOMBRE | POBLACION | % |
|---|---|---|---|
| (1) | Humaitá-Navegantes / Ilhas | 52,260 | 4,2 |
| (2) | Noroeste | 110,618 | 8,8 |
| (3) | Leste | 102,293 | 8,2 |
| (4) | Lomba do Pinheiro | 36,488 | 2,9 |
| (5) | Norte | 93,001 | 7,4 |
| (6) | Nordeste | 19,572 | 1,6 |
| (7) | Partenon | 127,096 | 10,2 |
| (8) | Restinga | 38,961 | 3,1 |
| (9) | Glória | 41,633 | 3,3 |
| (10) | Cruzeiro | 59,231 | 4,7 |
| (11) | Cristal | 25,166 | 2,0 |
| (12) | Centro Sul | 102,560 | 8,2 |
| (13) | Extremo Sul | 19,387 | 1,6 |
| (14) | Eixo da Baltazar | 95,387 | 7,6 |
| (15) | Zona Sul | 53,202 | 4,2 |
| (16) | Centro | 275,300 | 22,0 |
| | TOTAL | 1,251,902 | 100 |

FUENTE: IBGE, Instituto Brasileño de Estadística y Oficina del Alcalde de Porto Alegre.

La primera ronda de asambleas, durante marzo y abril tiene por objeto las siguientes metas:

a. Rendición de cuentas del Ejecutivo en cuanto al plan de inversiones del año anterior y presentación del plan aprobado para el presupuesto en vigencia.

b. Evaluación de la ciudadanía (por regiones o temas) y el Ejecutivo del Plan de Inversiones del año anterior.

c. Primeras elecciones parciales de los delegados al Foro de Delegados (regional y temática), bajo la premisa de un delegado por cada 20 personas presentes en la Asamblea. Las Asambleas Regionales están abiertas al público, sin embargo sólo los habitantes inscritos de la región tienen derecho a voto.



Entre la primera y segunda ronda de asambleas, de marzo a junio, se llevan a cabo las llamadas reuniones preparatorias "intermedias". Estas son organizadas por la población en base a regiones y temas, acompañadas por un representante del Ejecutivo. En dichas reuniones, las demandas aprobadas por cada entidad (como ser Juntas Vecinales, Clubes de Madres, centros culturales y recreativos, cooperativas de vivienda, sindicatos, ONG, etc.) son jerarquizadas mediante negociación y voto. Las regiones mejor organizadas tienen una "microregionalización" interna para la elección de prioridades. Las listas resultantes son debatidas en reuniones que comprenden toda la región o en plenarias temáticas.

Durante estas reuniones intermedias, cada región o tema, jerarquiza cuatro prioridades sectoriales entre las siguientes: alcantarillado, regulación de tierras, pavimentación, transporte y circulación, salud y organización citadina. Las prioridades elegidas son calificadas de acuerdo a un rango, al igual que los trabajos propuestos en cada sector temático ( i.e, alcantarillado: 1ro Vila Esmeralda; 2do Vila Triangulo, etc). Las prioridades sectoriales y jerarquías de obras en cada sector de inversión son enviadas al Ejecutivo[7]. En esta etapa, los delegados restantes al Foro de Delegados son elegidos por región y tema, con el criterio establecido de un delegado por cada 10 personas presentes en la mayor asamblea convocada por región o tema.

La segunda ronda de las Asambleas Regionales y Temáticas, se lleva a cabo durante junio y julio de la siguiente manera:

El Ejecutivo presenta los principios fundamentales de la política fiscal, impositiva y de gastos, la misma que influye en la preparación del presupuesto para el año venidero; a su vez, propone criterios generales para la asignación de recursos de inversión.

Los delegados comunitarios presentan a los ciudadanos y al Ejecutivo las demandas jerarquizadas aprobadas en las reuniones intermedias regionales o temáticas.

7. Para más detalles del criterio de locación de recursos ver la sección siguiente.

Dos concejales permanentes y dos vocales por región y tema son elegidos para el COP. La elección es directa y mediante papeleta.

**Tercer paso**: Los órganos institucionales de participación comunitaria son constituidos: el COP y el Foro de Delegados (16 regionales y 5 temáticas)

El COP es la principal institución participante; es donde los delegados comunitarios se familiarizan con las finanzas municipales y discuten las prioridades regionales y temáticas. Las mediaciones institucionales dirigidas a determinar las principales decisiones de la PP son efectuadas en sesiones del Consejo que se llevan a cabo en determinados días en el curso del segundo semestre (Figura 5).

Los Foros de Delegados son órganos colegiados con funciones de consulta, control y movilización. Su objetivo es ampliar la participación de la gente común en relación a las acciones de la PP, particularmente en cuanto a la preparación del Plan de Inversión y supervisión de trabajos que ejecuta el Gobierno Municipal.

Como se mencionó anteriormente, la elección de los miembros es por papeleta; el número de representantes es directamente proporcional al voto de cada papeleta, con derecho a voto todos los ciudadanos mayores a 16 años. El período de los delegados y concejales es revocable a través de Plenarias Regionales o temáticas. En el caso de los concejales, su mandato puede ser revocado por el Foro de Delegados Regional o Temático en asamblea especial convocada para tal objeto y anunciada con una anticipación de dos semanas. Una vez establecido el quórum (50 % más uno de delegados), el mandato puede ser revocado por un voto de dos tercios de mayoría.

**Cuarto paso**: Julio y agosto, posesión de los nuevos concejales y delegados; inicio de la fase de preparación detallada del presupuesto .

Paralelamente, el Ejecutivo estudia y compatibiliza las demandas con las llamadas "demandas institucionales" (propues-



Figura 5: **Roles y Funciones del Consejo de Presupuestación Participativa (COP).**

| | |
|---|---|
| **Funciones** | Proponer, supervisar y decidir los ingresos y gastos del Gobierno Municipal |
| **Composición** | * 2 concejales titulares y 2 sustitutos de cada una de las 16 regiones administrativas<br>* 2 concejales titulares y 2 sustitutos de cada una de las 5 Plenarias Temáticas<br>* 1 delegado y 1 sustituto del Sindicato de Trabajadores de Porto Alegre<br>* 1 delegado y 1 sustituto de la Federación de Juntas Vecinales de Porto Alegre<br>* 1 delegado del CRC<br>* 1 delegado del GAPLAN |
| **Términos** | Un año, una reelección consecutiva es posible |
| **Atribuciones** | * Dar opiniones sobre la propuesta del gobierno sobre la Ley de Directivas Presupuestarias<br>* Aprobar o rechazar la propuesta presupuestaria a ser enviada al Legislativo Municipal<br>* Aprobar o rechazar las políticas fiscales del Gobierno Municipal<br>* Opinar sobre las obras y actividades del plan anual de Gobierno y presupuesto presentado por el Ejecutivo<br>* Seguir la implementación presupuestaria, supervisar el Plan de Gobierno, opinar sobre los cambios en el Plan de Inversión<br>* Opinar y adoptar posición en el uso de recursos extra-presupuesto<br>* Participar con el Ejecutivo en la metodología para la discusión y definición del presupuesto y Plan de Gobierno |

| | |
|---|---|
| | * Dar opinión sobre las inversiones priorizadas por el Ejecutivo<br>* Solicitar documentación técnica de organismos del gobierno y secretarías |
| **Votación** | Aprobación por simple mayoría. Las decisiones son enviadas al Ejecutivo. En caso de veto, se devuelven al COP para una nueva evaluación. Veto rechazado por los 2/3 de los concejales, seguida de una evaluación y decisión final del Alcalde. |
| **Organización Interna** | Coordinación, secretaría ejecutiva y concejales |
| **Reuniones** | Una semanal como mínimo |
| **Reuniones de consejales con delegados** | Mínimo una vez al mes, para informar sobre los procedimientos de discusión en el COP y reunir sugerencias y/o deliberaciones por escrito |
| **Atributos de los delegados** | * Reunirse con los concejales y publicar asuntos discutidos en el COP<br>* Seguir el Plan de Inversión desde la preparación hasta la conclusión de los trabajos<br>* Constituir las comisiones que siguen a la preparación del Plan de Inversión, licitación, etc.<br>* Deliberar, junto con los concejales, los cuellos de botella concernientes a la preparación del Plan de Inversión<br>* Discutir y proponer temas relacionados a la Ley de Presupuesto, el Plan Plurianual o el Presupuesto Anual<br>* Deliberar, con los concejales, los cambios en el proceso de Presupuestación Participativa |

Fuente: Regulación Interna del COP / CRC / PMPA. 1995.



tas de las Secretarías Municipales) y prepara el presupuesto a proponerse; el COP debate los criterios de asignación de recursos y determina el plan de trabajo, así como su reglamentación interna.

Las tareas del COP son llevadas a cabo en dos fases:

a. discusión de temas relacionados a ingresos y gastos (sin especificar las obras), hasta que la Ley del Presupuesto sea diseñada y enviada al Legislativo (Septiembre 30);

b. preparación del Plan de Inversión, el mismo que incluye una lista detallada de actividades y trabajos priorizados por el Consejo.

Paralelamente a los debates efectuados sobre el proyecto de presupuesto por el Legislativo y su aprobación el 30 de Noviembre, el Consejo de Presupuestación Participativa, se reúne entre septiembre y diciembre para especificar las obras y proyectos de inversión. El debate relacionado a la inversión está limitado a los ingresos generales; los gastos de personal y otros estimados por el Ejecutivo, incluyendo gastos fijos reglamentados mediante la legislación federal, como ser los porcentajes constitucionalmente asignados a educación y salud (cf. Ley Orgánica Municipal)

El Ejecutivo participa en la definición de inversiones a través del GAPLAN, como también de las Secretarías Municipales asistentes a las reuniones de Consejo, proponiendo obras y proyectos de interés general y de alcance multiregional. La responsabilidad del Consejo es sobre el total de los recursos de inversión del presupuesto municipal, sin límites preestablecidos por el Ejecutivo para la discusión. Por tanto, el Plan de Inversión incluye obras y actividades sugeridas por las Regiones y Temas, como también obras y actividades que involucran a varias regiones incluso "la ciudad entera". En la última fase del procedimiento, el Plan de Inversión aprobado es publicado y se convierte en el documento base de referencia para los delegados comunitarios en su función de supervisión; el Ejecutivo lo utiliza como marco referencial en la rendición de cuentas ante los órganos de la PP.

## IV. DISTRIBUCION DE RECURSOS DE INVERSION: METODOLOGIA Y CRITERIO DE TOMA DE DECISIONES

La distribución de recursos de inversión obedece a un método procedimental de planificación participativa, el mismo que comienza con la selección de prioridades en reuniones Regionales y Temáticas y llega a su cúspide una vez que el Consejo de Presupuestación Participativa aprueba el Plan de Inversión detallado por sector y zonas.

Como se mencionó anteriormente, la metodología para la asignación de recursos incluye la jerarquización de demandas de cada región o tema. Luego, éstas definen las tres prioridades sectoriales que determinarán la asignación de recursos de inversión en la propuesta de presupuesto.

La distribución de recursos depende de la aplicación del Criterio Objetivo definido por el Consejo de Presupuestación de la siguiente manera:

a. Falta de servicios o infraestructuras urbanas, de acuerdo a datos proporcionados por el Ejecutivo y los delegados comunales.

b. Población en áreas de extrema necesidad, de acuerdo al número estimado de habitantes de pueblos que no alcanzan los niveles mínimos de infraestructura y servicios urbanos[8].

c. Población total de la región de la PP.

d. Prioridades asignadas por cada región a sectores de inversión demandados.

8. Este criterio estaba excluído por el Consejo en la distribución de recursos de inversión en 1996, todos los demás criterios persistían. De acuerdo con el Consejo, además de la dificultad en estimar el número de habitantes de las áreas necesitadas en cada región, existía una verdadera duplicidad de criterios concernientes a la "falta de infraestructura y servicios". De todos modos, esta exclusión puede caer en la lógica de "Justicia distributiva" proclamada por la presupuestación participativa. Además, la importancia dada a este criterio puede cambiar el resultado final en la asignación de recursos en las regiones. (Ver Fedozzi, 1996:187).



Cada uno de estos criterios son calificados de acuerdo a lo que se muestra en las figuras 6 y 7. Las calificaciones varían del 1 al 4 en proporción directa (1996):

a. A las poblaciones asentadas en regiones necesitadas o áreas en cuestión, de acuerdo a datos oficiales proporcionados por el Ejecutivo y respaldados por datos provistos por la población misma. Por tanto, a mayor población residente en el área de necesidad, mayor calificación.

b. Al grado de necesidad de la región en base al área de inversión. Si tomamos como ejemplo la pavimentación, la calificación está basada en porcentajes estimados por el Ejecutivo. Una falta de necesidad del 25%, indica que del total de calles en una región dada el 25% precisa pavimentarse. Como en los anteriores criterios, la calificación sugiere que a mayor necesidad, mayor calificación.

c. Al grado de prioridad asignado a los diferentes items de inversión elegidos por cada región. A mayor prioridad de la demanda sectorial presentada por la región, mayor calificación en el sector de inversión en cuestión.

A cada uno de estos criterios, se adjudica también un peso en una escala del 1 al 3, en proporción directa a la importancia adjudicada por el Consejo. Por ejemplo, el criterio de "falta de servicios e infraestructuras urbanas" siempre recibió el peso mayor; es una clara expresión de la voluntad de justicia distributiva, tema que la Presupuestación Participativa considera como un mecanismo efectivo para este fin.

Finalmente, la calificación asignada a cada región en la evaluación de cada criterio es multiplicada por el peso del criterio; el resultado determina el porcentaje de recursos a ser asignado en cada uno de los items de inversión. La tabla 2 muestra como se aplica este método por regiones en el caso específico de las inversiones para pavimentación en 1995.

Figura 6: **Criterios de calificación y peso para la distribución de inversiones en el Presupuesto 1992**

| | |
|---|---|
| **Falta de servicios públicos y/o infraestructura** | **Peso 3** |
| Hasta 25% | Calificación 1 |
| 26 a 50% | Calificación 2 |
| 51 a 75% | Calificación 3 |
| 76 a 100% | Calificación 4 |
| **Población en áreas de extrema deficiencia en servicios o infraestructura** | **Peso 2** |
| Hasta 4,999 habitantes | Calificación 1 |
| 5,000 a 14,999 habitantes | Calificación 2 |
| 15,000 a 29,999 habitantes | Calificación 3 |
| Más que 30,000 habitantes | Calificación 4 |
| **Población total de la región** | **Peso 1** |
| Hasta 49,999 habitantes | Calificación 1 |
| 50,000 a 99,999 habitantes | Calificación 2 |
| 100,000 a 199,999 habitantes | Calificación 3 |
| Más que 200,000 habitantes | Calificación 4 |
| **Prioridad de la región** | **Peso 2** |
| Cuarta prioridad | Calificación 1 |
| Tercera prioridad | Calificación 2 |
| Segunda prioridad | Calificación 3 |
| Primera prioridad | Calificación 4 |

Fuente: GAPLAN



Figura 7: **Criterios de calificación y peso para la distribución de inversiones del Presupuesto de 1997**

| | |
|---|---|
| **Falta de servicios públicos y/o infraestructurales** | **Peso 3** |
| Hasta 25% | Calificación 1 |
| 26 a 50% | Calificación 2 |
| 51 a 75% | Calificación 3 |
| 76 a 100% | Calificación 4 |
| **Población total de la región** | **Peso 1** |
| Hasta 49,999 habitantes | Calificación 1 |
| 50,000 a 99,999 habitantes | Calificación 2 |
| 100,000 a 199,999 habitantes | Calificación 3 |
| Más de 200,000 habitantes | Calificación 4 |
| **Prioridad de la región en relación a las prioridades de la ciudad*** | **Peso 2** |
| Cuarta prioridad | Calificación 1 |
| Tercera prioridad | Calificación 2 |
| Segunda prioridad | Calificación 3 |
| Primera prioridad | Calificación 4 |

* Significa una comparación de la prioridades de la región, con las prioridades convenidas para la ciudad en su conjunto

Fuente: GAPLAN

Tabla 2: **Metodología para la distribución de inversión en pavimentación de calles (1995) 23 km de calles a ser pavimentadas**

| Region | CRITERIO Y PESO | | | | | | | | | | | | Grado Total | | Distancias |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Necesidades (1) | | | Pobl. Necesitada (2) | | | Pobl. total (3) | | | Prioridad de la región(4) | | | | | |
| | Peso | Grado | Total | Peso | Grado | Total | Peso | Grado | Total | Peso | Grado | Total | (5) | | (6) |
| 1) Humaitá-Navegantes/Ilhas | 3 | 1 | 3 | 2 | 2 | 4 | 1 | 2 | 2 | 3 | 1 | 3 | 12 | (4,3) | 1.004 |
| 2) Noroeste | | | | | | | | | | | | | | | |
| 3) Leste | 3 | 1 | 3 | 2 | 3 | 6 | 1 | 3 | 3 | 3 | 2 | 6 | 18 | (6,5) | 1.505 |
| 4) Lomba do Pinheiro | 3 | 3 | 9 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 3 | 4 | 12 | 24 | (8,7) | 2.007 |
| 5) Norte | 3 | 1 | 3 | 2 | 2 | 4 | 1 | 2 | 2 | 3 | 4 | 12 | 21 | (7,6) | 1.756 |
| 6) Nordeste | 3 | 2 | 6 | 2 | 2 | 4 | 1 | 1 | 1 | 3 | 3 | 9 | 20 | (7,2) | 1.673 |
| 7) Partenon | 3 | 1 | 3 | 2 | 2 | 4 | 1 | 3 | 3 | 3 | 4 | 12 | 22 | (8,0) | 1.840 |
| 8) Restinga | 3 | 1 | 3 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 3 | 2 | 6 | 12 | (4,3) | 1.004 |
| 9) Glória | 3 | 2 | 6 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 3 | 4 | 12 | 21 | (7,6) | 1.756 |
| 10) Cruzeiro | 3 | 1 | 3 | 2 | 2 | 4 | 1 | 2 | 2 | 3 | 2 | 6 | 15 | (5,4) | 1.255 |
| 11) Cristal | 3 | 1 | 3 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 3 | 3 | 9 | 15 | (5,4) | 1.255 |
| 12) Centro Sul | 3 | 2 | 6 | 2 | 1 | 2 | 1 | 3 | 3 | 3 | 4 | 12 | 23 | (8,3) | 1.924 |
| 13) Extremo Sul | 3 | 4 | 12 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 3 | 4 | 12 | 27 | (9,8) | 2.258 |
| 14) Eixo da Baltazar | 3 | 1 | 3 | 2 | 1 | 2 | 1 | 3 | 3 | 3 | 2 | 6 | 14 | (5,0) | 1.171 |
| 15) Zona Sul | 3 | 1 | 3 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 2 | 3 | 4 | 12 | 19 | (6,9) | 1.589 |
| 16) Centro | 3 | 1 | 3 | 2 | 1 | 2 | 1 | 4 | 4 | 3 | 1 | 3 | 12 | (4,3) | 1.004 |
| TOTAL | | | | | | | | | | | | | 275 | (100) | 23.000 |

1. Criterio: "Falta de servicios públicos o infraestructura" (Peso 3).
2. Criterio: "Proporción de población en áreas de extrema deficiencia en servicios o infraestructura" (Peso 2).
3. Criterio: "Población total en la región" (Peso 1).
4. Criterio: "Prioridades escogidas por la región" (Peso 3).
5. Grado total obtenido y su proporción en relación al total.
6. Distancia total a ser pavimentada en la región, en kilómetro (como una proporción calculada de (5) en relación al total de 23 kilómetros).

OBS: La región 2 no fue considerada prioritaria en este año.



## V. EVOLUCION DE LA PRESUPUESTACION PARTICIPATIVA; APRENDIENDO SOBRE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

La estructura y desarrollo de la PP sufrió importantes cambios desde su inicio en 1989. Esta evolución nos da una clara idea sobre su dinámica y aprendizaje institucional, tanto del Estado como de la sociedad civil.

Una vez que el PT asumió el gobierno de Porto Alegre en 1989, la estructura partidista se involucró en un intenso debate interno: ¿Era el gobierno del PT un gobierno de los trabajadores o uno de izquierda que abarcaba a toda la ciudad, con un compromiso mayor hacia las clases populares? inicialmente la premisa de gobernar sólo para los trabajadores era un hecho. Dicha postura estaba inmersa en la cultura política del PT, muy afianzada a las teorías políticas de los movimientos populares urbanos de los años setenta, centrada en un concepto dual de poder y consejos populares, emergentes de la Revolución Bolchevique. Bajo estas premisas y considerando que el Estado es siempre particularista y existe sólo para satisfacer el interés de la burguesía, también tendría que haber sido tarea del PT el llevar a cabo un gobierno particularista, pero en este caso en favor de los intereses de los trabajadores. Dado que un gobierno de esta naturaleza debería ser ejercitado en el contexto institucional del Estado burgués, su principal objetivo sería el de incitar una confrontación y crear una crisis, develando así la naturaleza clasista del Estado. (Utzig, 1996:211)

Esta posición política, mantenida durante los dos primeros años, tenía su expresión en un gobierno dirigido a transformar Porto Alegre en una comuna similar a la Comuna de París. La meta era entregar el poder a los consejos populares, emergentes de las organizaciones comunitarias y movimientos vecinales, para que estos puedan tomar las decisiones sobre la política municipal, en especial el presupuesto. Según Tarso Genro –quien era el Vice-Alcalde y posteriormente se convirtió en Alcalde (1992-1996)– al finalizar el primer año, esta política administrativa reflejaba una "concepción romántica" de la parti-

cipación popular destinada al fracaso por tres razones principales:

**Primero**, ni los lideres partidistas del Ejecutivo, ni los líderes comunales poseían experiencia alguna en la promoción de una participación institucionalizada. Dicho contexto impedía la creación de espacios de negociación capaces de articular y compatibilizar los diferentes reclamos y demandas de las diferentes regiones, mucho menos establecer un contrato político y formar parte de las mediaciones institucionales necesarias para su efectividad.

**Segundo**, fue evidente que los líderes comunales no sólo estaban socializados en una cultura política de confrontación, sino también en una cultura politica de clientelismo, en base a la cual canalizaban recursos a las comunidades.

**Tercero**, la municipalidad se encontraba en quiebra. Durante la década anterior, los ingresos municipales se reducieron y el anterior Alcalde había aprobado un alza dramática de salarios para los empleados municipales, antes de abandonar su cargo. Como consecuencia, en el presupuesto de 1989, los gastos de personal representaban el 96% y sólo el 3,2% de los ingresos era para la inversión. Con tan magros recursos, era imposible afrontar y menos solucionar las demandas comunales. En el primer año, por tanto, la experiencia de la presupuestación participativa, no pudo ser más frustrante. Muy pocos de los trabajos planificados fueron ejecutados. Por ejemplo, ni uno de los 42 km de pavimentación programados para las comunidades fueron completados. Tarso Genro recuerda que la asistencia a las reuniones disminuyó dramáticamente en 1990. Recuerda una reunión regional en particular, donde el número de miembros del Ejecutivo (25) era mayor al de los comunarios (16).

Los años 1990 y 1991 fueron destinados a la recuperación de la capacidad financiera e inversión de la municipalidad. El control de gastos, junto a una reforma municipal fiscal y transferencias estatales y federales, adoptadas por la Constitución de 1988, permitieron incrementar el porcentaje de la inversión al 10% en el año 1990, 16,3% en 1991 y 17% en 1992. En cuanto a la reforma fiscal del municipio, se introdujo el



impuesto a las propiedades urbanas en forma progresiva (IPTU), muchas tarifas sobre servicios municipales fueron actualizadas (por ejemplo, el recojo de basura) e indexadas a la inflación (que se encontraba por los cielos). La supervisión del pago de impuestos y tarifas fue más eficiente. El cambio más dramático fue en relación al IPTU. Si en 1990 los ingresos por este concepto eran del orden del 5,8%, en 1992 alcanzó el 13,8% y hoy en día se encuentra entre el 17 y 18%.

La respuesta del Ejecutivo al fiasco inicial de la presupuestación participativa, no se limitó a sortear la crisis financiera. Se instituyeron profundos cambios politico-administrativos dentro del mismo Ejecutivo y un cambio radical en la dirección del debate politico-ideológico dentro de las esferas de mando del partido. Asimismo, se introdujo una concepción de planificación estratégica, influenciada por la experiencia de Salvador Allende en Chile. La coordinación de la PP fue retirada de la Secretaría de Planeamiento, cuyo cuerpo técnico era susceptible a políticas clientistas, y fue centralizada en dos órganos bajo la dirección directa del Alcalde: "El Gabinete de Planificación, GAPLAN" y "la Coordinadora de Relaciones con la Comunidad, CRC".

Por otro lado, se inició la mediación institucional entre el Ejecutivo y las organizaciones comunitarias, a fin de combinar la participación efectiva con la preparación de un presupuesto eficiente, realista y coherente. Este tipo de mediación se refleja en las estructuras y procedimientos de la PP, que no dejaron de ser mejorados hasta hoy. Por tanto, una nueva división regional fue discutida con los delegados comunitarios. La 5 primeras regiones pronto se convirtieron en las 16 de hoy[9].

En el debate presupuestario de 1991, se introdujo una metodología para la distribución de recursos de inversión entre las regiones citadinas, así como la selección de prioridades presupuestarias. Una vez más, al amparo de discusiones con los delegados comunitarios, se decidió concentrar el 70% de los recursos de inversión en 5 regiones consideradas prioritarias. La selección de regiones estaba basada en los siguientes criterios:

9. En 1995, una de las regiones (Ilhas) fue absorbida por otra (Humaita/ Navegantes) cuando al mismo tiempo era creada una nueva región (Noroeste) con la división de la región de Eixo da Baltazar.

a. movilización popular de la región;

b. importancia de la región en la organización de la ciudad;

c. falta de servicios públicos y/o infraestructura;

d. número de habitantes carentes de servicios e infraestructuras públicos.

Paralelamente, existía un progreso evidente en cuanto a la creación de instituciones comunitarias representativas para la discusión del presupuesto. El Comité de Delegados Comunitarios, que había iniciado la participación popular en la preparación del presupuesto, fue eventualmente reemplazado por dos instituciones importantes, vigentes hasta hoy: "El Consejo de Presupuestación Participativa, COP", compuesto por concejales elegidos en las Asambleas Regionales, y el "Foro de Delegados", compuesto por delegados elegidos de acuerdo al criterio del número de participantes asistentes en cada Asamblea Regional. Este modelo de participación institucionalizada y de toma de decisiones –basado en un fuerte vínculo entre la administración municipal y las comunidades– significó en suma, la erradicación de la tesis de poder dual. Esto, sin embargo, no significó la marginalización de los consejos populares; muy por el contrario, se siguieron considerando órganos regionales autónomos frente al Estado.

En 1992, la participación popular se incrementó como consecuencia de la recuperación de credibilidad de la PP, originada en el incremento de inversión, particularmente a partir de 1991; como también por las inversiones que fueron efectuadas en estricto cumplimiento de las decisiones tomadas por el COP. Se introdujeron nuevos cambios y mejoras en cuanto a la metodología utilizada en la distribución de recursos. Se dejó de lado el criterio de concentración de inversiones en áreas prioritarias para adoptar el de selección sistemática de prioridades dentro de los diferentes sectores de inversión para todas las regiones.

Por otro lado, si bien se mantuvo la noción de criterio objetivo para la determinación de prioridades y selección de



inversiones, este criterio pasó por varios cambios. Se eliminaron los criterios de "movilización popular regional" y de importancia de la región en la organización de la ciudad; el primero por considerarse subjetivo y permitir la manipulación, el último por su vaguedad, susceptible a tecnicismos desviatorios, ya que las calificaciones para cada región eran dadas por el cuerpo técnico de la Alcaldía. Los demás criterios fueron mantenidos y dos fueron añadidos: "prioridad de inversión seleccionada por la región" y "población total de cada región". El primero reflejaba la demanda de los delegados comunitarios para dar mayor importancia a las prioridades de los habitantes en la asignación de recursos municipales. El último, sugerido por los delegados de algunas regiones y el Ejecutivo mismo, estaba dirigido a hacer de la asignación de recursos un proceso más universal.

Desde 1993, año en que empezó el segundo período del PT, el patrón de participación e institucionalización de la PP, ingresó en una fase de consolidación, reflejada en un incremento substancial de participación en asambleas y reuniones, así como en el reconocimiento del COP –por parte del Ejecutivo y los movimientos comunitarios– como una institución crucial de mediación para la distribución democrática de recursos del presupuesto. Sin embargo, este patrón de participación e institucionalización dejó intacta la naturaleza conflictiva de la participación reforzada por la permanente tensión entre conflicto y negociación.

En los años siguientes, el aprendizaje institucional y su dinámica se mantuvieron como las caraterísticas principales de la PP. Incluso podríamos afirmar que a partir de 1993, el funcionamiento y estructura de la PP adquirió una complejidad operacional que no impidió sino más bien estimuló el incremento del número de participantes, diversificando así la composición social (ver tablas 3 y 4).

Una de las críticas de la oposición y medios de comunicación, fue que la PP era nada más que una burda versión de la "política de arroz y frejoles", es decir que solucionaba sólo algunos de los problemas que afectaban a las clases populares, menos clientelista tal vez, pero igual de inmediatista y electora-

Tabla 3: **Número de participantes en las Asambleas Regionales de la Presupuestación Participativa** (1990-1995)

| | Población | 1990 | | 1991 | | 1992 | | 1993 | | 1994 | | 1995 | | TOTAL | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 1ª | 2ª | 1ª | 2ª | 1ª | 2ª | 1ª | 3ª | 1ª | 2ª | 1ª | 2ª | 1ª | 2ª |
| | | 348 | 628 | 608 | 3,086 | 1,442 | 6,168 | 3,760 | 6,975 | 2,638 | 7,000 | 6,855 | 4,966 | 15,651 | 28,823 |
| TOTAL | 1,369,132 | 976 | | 3,694 | | 7,610 | | 10,735 | | 9,638 | | 11,821 | | 44,474 | |

FUENTE: Oficina del Alcalde

Tabla 4: **Número de participantes en Asambleas Temáticas de la Presupuestación Participativa** (1994-1996)

| Temas | 1994 | | 1995 | | 1996 | TOTAL | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | 1º | | 2º | | 1º y 2º | |
| | 1º | 2º | 1º | 2º | 1º | Nº | % | Nº | % | Nº | % |
| Circulación y Transporte | 94 | 52 | 250 | 137 | 109 | 453 | *13.7* | 642 | *12.5* | 1,095 | *13.0* |
| Salud y Asistencia Social | 148 | 104 | 249 | 67 | 128 | 525 | *15.8* | 696 | *13.6* | 1,221 | *14.4* |
| Educación, Cultura y Recreación | 189 | 252 | 367 | 254 | 242 | 798 | *24.1* | 1,304 | *25.4* | 2,102 | *24.9* |
| Desarrollo Económico y Sistema Impositivo | 59 | 237 | 335 | 155 | 399 | 793 | *23.9* | 1,185 | *23.1* | 1,978 | *23.4* |
| Organización Citadina y Desarrollo Rural | 108 | 366 | 439 | 193 | 201 | 748 | *22.6* | 1,307 | *25.5* | 2,055 | *24.3* |
| **TOTAL (Vueltas)** | **598** | **1,011** | **1,640** | **806** | **1,079** | **3,317** | ***100*** | **5,134** | ***100*** | **8,451** | ***100*** |
| | **1,609** | | **2,446** | | | | | | | | |

FUENTE: Oficina del Alcalde



lista. Asimismo, el hecho de que la participación tenía una base regionalista, hacía imposible cualquier discusión de la ciudad en su totalidad. Por otro lado, el enfoque a las necesidades básicas de las clases populares, resultó en el olvido de temas de interés para otros sectores sociales: las clases medias, grupos de negocios e incluso los sindicatos de comercio. Es por esta razón que dichos sectores se han mantenido alejados de la PP hasta ese momento.

Estas críticas coincidían con las efectuadas por el propio gobierno del PT en su autoevaluación de los primeros años. En respuesta, dos iniciativas importantes fueron adoptadas al principio del segundo mandato: El Congreso de la Ciudad comenzó a reunirse con regularidad y creó las Plenarias Temáticas. El primer congreso, conocido como el Primer Congreso Constituyente de la Ciudad fue efectuado en diciembre de 1993; su principal objetivo: el desarrollo urbano. Los participantes eran delegados y concejales de la PP, organizaciones civiles (organizaciones comunales, sindicatos, asociaciones de comercio, etc.), la universidad, órganos del municipio estatal y gobierno federal. Las conclusiones definieron los "lineamientos principales del desarrollo urbano y económico" que se convirtieron en los principios básicos del gobierno municipal y de la PP. Dos años más tarde, se efectuó el Segundo Congreso, cuyo enfoque principal era la planificación estratégica de la ciudad, conocido como Plan Director.

Las reuniones conocidas como Plenarias Temáticas se convirtieron en parte de la PP a partir del año 1994; trazaron el camino para comprometer la PP con los principios aprobados por el Congreso de la Ciudad. Para coadyuvar las directivas de éste, fueron creadas cinco temáticas: organización de la ciudad y desarrollo urbano; asistencia social y salud; desarrollo económico y sistema impositivo; circulación y transporte; educación, cultura y recreación. Las plenarias temáticas se organizan de la misma manera que las asambleas regionales: incluyen dos rondas de asambleas generales y eligen a los delegados de acuerdo al número de participantes en las asambleas, como también a dos representantes ante el Consejo de Presupuestación Participativa. Sin embargo, contrario a lo que sucede en las asambleas

regionales, cualquier ciudadano –de cualquier región– tiene derecho a participar y votar. Entre las decisiones más importantes estaba la de eliminar la contaminación del río y las playas de Puerto Alegre –un tema importante para la ciudad entera– y la decisión de restaurar el mercado público, un espacio de gran valor arquitectónico y simbólico para la ciudad.

Las plenarias temáticas eran la vía para expandir tanto los temas de discusión y participación en las decisiones, como la composición social de los participantes, mejorando así la calidad y complejidad de la participación. De acuerdo a los datos municipales, de un total de 1,011 personas asistentes a la segunda rueda de plenarias temáticas en 1994, 11,5% pertenecían a sindicatos; 14,3% a empresarios privados; 20% a los movimientos comunales; 35% a otras instituciones de la sociedad civil y el Estado; 14,4% eran individuos sin afiliación organizacional y 0,7% representantes de partidos políticos. Sin embargo, el hecho que predominen las organizaciones regionales, puede haber eliminado espacios y representatividad. Fedozzi (1996;215) menciona una encuesta de 1995 mediante la cual al preguntar cuál era la diferencia entre Plenarias Temáticas y las Regionales, el 60% respondieron que no sabían o no contestaron.

Durante el segundo período y en respuesta a las demandas de concejales comunitarios de la PP en sentido de expandirse, fue creado un Comité Paritario compuesto por representantes comunales del Consejo, representantes de los empleados municipales y miembros del Ejecutivo. Su objetivo era participar en las decisiones relacionadas a las políticas de personal y administración municipal.

Dos otros cambios institucionales fueron introducidos despues de 1993. Desde principios de la década, el Foro del Presupuesto era la manera de unir a todos los delegados de las regiones. Si bien su existencia estaba justificada, dada la necesidad de mediación trans-regional y de globalización, el hecho es que dicho Foro no contaba con funciones definidas y su dinámica era deficiente. Por tanto, se tomó la decisión de anular el Foro de Presupuesto y crear en su lugar Foros de delegados en cada



región y en cada una de las plenarias temáticas. Por otro lado, con el objetivo de redefinir la metodología de participación y representación, la elección de delegados dejó de ser efectuada solamente en la segunda rueda de las asambleas temáticas o regionales y se efectuaron en dos momentos: parte de los delegados eran elegidos en la primera rueda de las asambleas plenarias y la otra parte en reuniones intermedias que se efectuaban entre la primera y segunda rueda de las asambleas regionales o temáticas.

La otra innovación institucional fue la aprobación en 1994 de las reglas internas del Consejo de la PP, sintetizando el marco normativo de las operaciones y procedimientos. En cuanto al criterio para la asignación de recursos, conocido como "proporción de población en áreas de extrema deficiencia en infraestructuras y servicios", fue eliminado dado que había doble uso con el criterio de "falta de servicios públicos e infraestructuras de la región".

## VI. PRESUPUESTACION PARTICIPATIVA: HACIA UNA DEMOCRACIA DISTRIBUTIVA

En esta sección se analizarán brevemente las características más importantes de la Presupuestación Participativa.

### A. **Participación y representación**

En 1996, 14,267 personas participaron en las dos ruedas de asambleas regionales y temáticas. De acuerdo a un número estimativo proporcionado por la Oficina del Alcalde, si los cientos de reuniones intermedias –tanto regionales cuanto temáticas– fueran consideradas, la participación total sería del orden de los 100 mil individuos, es decir 8% de la población citadina. De acuerdo a una encuesta efectuada en Agosto de 1995, la mayoría de participantes, un grupo equitativo de hombres y mujeres de hasta

41 años, pertenece a las clases populares; 40% tiene un ingreso familiar de 1 a 3 veces el salario mínimo[10] y posee educación primaria. Cerca del 60% de los participantes, tiene un ingreso familiar de hasta cinco veces el salario mínimo. Un número importante de la gente encuestada posee trabajos flexibles en cuanto a horarios y calendario; son generalmente independientes, retirados o trabajadores en el hogar. En comparación a la encuesta efectuada en 1993, se detectó un incremento en ingreso y educación.

En cuanto a la participación de las mujeres, si bien está equilibrada en la base, disminuye a medida que incrementa la escala de toma de decisión. El factor género es particularmente notable en las siguientes categorías: directorio de las asociaciones vecinales (20% son mujeres); Consejo de Presupuestación Participativa (20%); Foro de Delegados (16,9% ). Por otro lado, la participación femenina en asociaciones comunitarias y estructuras básicas de la PP (asambleas) es más alta que la generalmente reportada en experiencias participacipativas similares en Brasil y otros países latinoamericanos.

Las personas que participan en asambleas temáticas tienen un nivel mucho más alto de ingreso y educación. Las plenarias temáticas están atrayendo un número mayor y variado de entidades y organizaciones en comparación a las asambleas regionales. Sin embargo, las asociaciones vecinales son entidades consideradas más representativas por los participantes, ya sean asambleas regionales o temáticas. El 75,9 % declaró pertenecer a alguna entidad o asociación y 50,5% a asociaciones vecinales. Lo que significa que de aquellos que pertenecen a asociaciones, 66% pertenece a asociaciones vecinales. Si bien las asambleas temáticas fueron concebidas como el lugar ideal para la participación de sindicatos, su participación promedio es la misma que en las asambleas regionales. Curiosamente, en 1992 los delegados comunitarios rechazaron la propuesta de incluir representaciones de empresarios y sindicatos en el Consejo (Fedozzi, 1996:272). En cuanto a las estructuras autónomas de segundo nivel –los Consejos Populares y Articulaciones Regionales–

10. El salario mínimo es aproximadamente US$ 100.



mostraron sorprendentemente mayor participación en las temáticas que en las regionales, siendo que su constitución está basada en la región.

Como pudimos apreciar, la preocupación fue de obtener un equilibrio entre participación y representación, es decir, mejorar los mecanismos de representación para que la democracia participativa funcione adecuadamente. Así en un ambiente participativo tan vibrante no se garantiza que la representación no sea distorsionada; ya sea porque los principios del mandato no son respetados y las prioridades decididas por las asambleas son manipuladas, o porque la representación se torna profesionalizada en el momento en que un delegado mantiene sus funciones por mucho tiempo. Para neutralizar dicha posibilidad, los períodos de los concejales pueden ser revocados en cualquier momento mediante asamblea y ningún candidato puede ser elegido más de dos veces para una posición determinada.

Lo mismo sucedía con el vínculo entre participación y representación, lo que llevó a que se altere el sistema electoral. El incremento de la participación y la necesidad de proteger posiciones minoritarias, condujeron a la adopción del método proporcional en la elección de delegados concejales.

Finalmente, desde 1994 los incentivos de participación llegaron a ser no sólo materialistas sino también culturales. Para hacer que las asambleas sean más atractivas y dinámicas, se presentaron obras de teatro y parodias preparadas por las mismas regiones, asimismo, se mostraron videos reflejando el desarrollo o finalización de las obras aprobadas en el año anterior junto con tablas y gráficos que reflejan la conformidad a las decisiones del Consejo de Presupuestación.

## B. **Participación, negociación y redistribución**

La Presupuestación Participativa es un proceso de toma de decisiones basado en reglas universales y criterios de justicia distributiva, aprobados por órganos regulares e institucionales en los cuales las clases populares tienen mayoría representativa.

La selección de prioridades y obras incluidas en el plan de inversión se busca en base a objetivos y criterios transparentes, definidos a través de un proceso complejo de negociación en las reuniones intermedias, asambleas regionales y el Consejo de la PP. Uno de los logros más significativos es haber cambiado la cultura política de las organizaciones comunales, de una cultura de protesta y confrontación a una de conflicto y negociación.

La objetividad y transparencia de los criterios se expresan en los puntos acumulados por cada región como en el porcentaje de recursos invertidos. El sistema de puntaje fue la metodología concebida a fin de jerarquizar prioridades y volverlas recursos y cantidades de inversión determinadas por objetivos y criterios transparentes. Para cada una de las prioridades, el peso del criterio y el grado adjudicado a la región define el puntaje que, a su vez, decide el porcentaje de recursos a ser invertidos. El objetivo del sistema de puntos es transformar las decisiones políticas en una distribución detallada de recursos incluidos en el plan de inversión, asegurándose que dicha conversión sea la más objetiva, fiel y transparente posible.

Esta preocupación implica redefiniciones sucesivas de la metodología de distribución, que da a la PP gran operatividad y complejidad funcional. El incremento y diversidad de la participación, junto con una creciente intensidad y diferenciación de demandas, contribuyó a que las metodologías de cálculo se conviertan cada vez más complejas y sofisticadas. La complejidad del sistema de puntos reside en pretender articular medidas de participación con medidas de prioridad y reconocida necesidad. La medida de participación, garantiza la legitimidad democrática de las decisiones políticas, mientras que las medidas de prioridad y necesidad garantizan la fidelidad, objetividad y transparencia de la conversión de decisiones políticas en recursos distribuidos.

Una vez que el monto a ser invertido se decide, esta suma debe ser distribuida dentro de la región misma. Esta última distribución es por lo general muy dificil, dada la diversidad de las regiones y los conflictos políticos entre líderes comunitarios. Estas dificultades llevan a la creación de micro-regiones, es decir, espacios sociales con identidad propia dentro de las mismas



regiones. Esto con el objetivo de crear procesos y criterios similares a los utilizados en la distribución de recursos por región. Por eso en 1995, el Consejo de la PP aprobó directivas sin nexos para la distribución de recursos, proponiendo la adopción de criterios objetivos para la jerarquización de prioridades y selección de inversiones, similares a las adoptadas en la jerarquización y distribución interregional. De acuerdo a Fedozzi (1996: 241), en la mayor parte de las regiones, especialmente en aquellas aún no subdivididas, las decisiones se toman por negociación política y voto directo de los delegados de cada vecindario. A pesar de la dificultad en la evaluación de la falta de servicios o infraestructuras en cada micro-región o vecindario, la mayor parte de los dirigentes vecinales escoge la distribución de recursos de acuerdo al criterio de participación de los vecinos en las asambleas. Sólo 4 de 16 regiones tienen un tipo de sistema basado en el cálculo de selección de prioridades. Sin embargo, cualquiera sea el criterio, tiene como principio común el vincular participación a la distribución de recursos de una manera más o menos directa.

La preocupación por la naturaleza democrática de la distribución, hace de la PP el embrión de una democracia redistributiva. Como se indicó anteriormente, la naturaleza democrática de la distribución está garantizada por una metodología de cálculo que se sofistica constantemente. Se podría decir que esto no se desarrolla de una manera weberiana, según lo cual a mayor burocracia, la democracia se desarrolla con mayor complejidad decisional. La siguiente hipótesis de trabajo puede ser formulada: en sociedades internamente diferenciadas, cuanto más fuerte sea el nexo entre democracia y la justicia distributiva, mayor es la complejidad del método que garantiza dichos nexos a existir. La disminución de complejidad que la burocracia permite, no puede aflojar los lazos entre democracia y justicia distributiva.

La eficiencia redistributiva de la PP es plenamente confirmada. Suficiente es mencionar que la región más pobre –Ilhas– (ahora convertida en una microregión Humaita/Navegantes), con una población de 5,163 habitantes clasificados casi en su totalidad como indigentes, posee el mismo peso decisional que la más rica de las regiones. Durante la campaña electoral de 1992, la oposición del PT comentaba que el gobierno sólo proveía traba-

jos de "arroz y frejol"; dicha crítica se convirtió en una gran palanca de movilización popular a favor del PT. La naturaleza peyorativa de la frase "arroz y frejol" dirigida a las clases populares, como objetos sociales devaluados, fue neutralizada por las clases populares mismas, como sujetos de la decisión democrática que condujo a obras. Por eso, la naturaleza conflictiva y desigual de las relaciones de poder en la ciudad se hizo visible y se convirtió en un campo para la lucha política.

Revirtiendo las prioridades tradicionales de distribución de recursos en el gobierno municipal, la PP alcanzó asombrosos resultados materiales. En cuanto a sanidad (agua y alcantarillado), en 1989 sólo 49% de la población tenía acceso; a finales de 1996, 98% de las viviendas tenía agua y 85% alcantarillas. Según el periódico "O Estado de São Paulo", si bien todos los anteriores gobiernos municipales de Porto Alegre construyeron 1,100 kilómetros de alcantarilla, solamente las dos administraciones del PT construyeron 900 kilometros entre 1989 y 1996. En cuanto a pavimentación, 215 km de calles fueron construidos a una tasa de 30 km por año. Aún así, se logró eliminar la mitad del déficit de pavimentación. La regulación de tenencia de tierras, prioridad alta en las regiones donde viven las clases populares, se convirtió en un tema de discusión de los poderes de la ciudad, ya que 25% de tierra urbana disponible es propiedad de 14 personas o entidades. Sin embargo, en los pasados siete años, fue posible urbanizar las áreas marginales y construir muchas casas. En cuanto a educación, entre 1989 y 1996, el número de estudiantes inscritos en colegios primarios y secundarios se duplicó.

Los esfuerzos de inversión efectuados por el Ejecutivo fueron posibles gracias a la eficacia en el incremento de ingresos, particularmente a través de impuestos. En el período analizado, se vió un incremento de ingreso del 48%.



## C. **Mediación, efectividad y responsabilidad**

La PP es la instancia crucial de una emergente esfera pública no estatal donde los ciudadanos y organizaciones comunitarias tienen la posibilidad de converger en plena autonomía con el Ejecutivo. Esto ocurre mediante contrato político a través del cual la autonomía mutua se convierte en una mutua autonomía relativa. La mayor ruptura con el modelo clientelista de dominación reside en la dependencia de las relaciones contractuales entre sujetos colectivos activos que renuncian al monopolio del poder reinvindicando el principo de legitimidad democrática de los compromisos y decisiones que alcanzan juntos. La experiencia de la PP configura, sin duda, un modelo de co-gobierno donde se comparte el poder mediante una red de instituciones orientadas a obtener consensos y deliberaciones a partir de la negociación política.

Las relaciones detrás de este compartir del poder están bien expresadas en las relaciones entre el COP y el Ejecutivo. Dicha relación fue muy polémica durante los primeros años. Mientras que los líderes de la comunidad pretendían que el COP tenga poderes deliberativos incondicionales, el Ejecutivo estaba en busca de una fórmula capaz de reconciliar las decisiones del COP y la representatividad política del Alcalde, dada constitucionalmente. La fórmula es la siguiente: las deliberaciones del COP son efectuadas por simple mayoría para ser enviadas al Ejecutivo; en caso de que el Alcalde use su veto, regresan al Consejo para una nueva evaluación; rechazar el veto del Alcalde requiere una mayoría calificada de 2/3 del voto. Si resultara el rechazo, el asunto vuelve al Alcalde para su evaluación y decisión final.

El veto del Alcalde debe ser justificado y sólo puede ser ejercitado por criterio financiero y razones técnicas. Hasta la fecha, el veto no fue ejercitado ya que cuando el Ejecutivo tuvo dudas sobre un trabajo, su posición fue explicada por el cuerpo técnico y la comunidad aprobó.

El proceso de negociación es complejo, pues los problemas en discusión y las decisiones efectuadas tienen por lo gene-

ral dimensiones técnicas de importancia. Más aún, "el criterio técnico" constituye uno de los límites de participación y es, algunas veces, objeto de conflicto y debate. Las reglas internas de la PP incluyen criterios técnicos establecidos por varios departamentos del Ejecutivo y justificados de la siguiente manera: "la presentación y clarificación de los criterios técnicos y legales utilizados por las secretarías y departamentos harán más transparente el procedimiento de la PP. En la discusión de sus prioridades, la comunidad se evitará la selección de trabajos que no pueden ser implementados por la Municipalidad. La totalidad de los criterios técnicos es sometida al Comité Paritario para su evaluación, debate y deliberación".

El Comité Paritario es otra de las creaciones institucionales del segundo período de la administración popular. Consta de hasta 4 concejales del COP, 2 miembros del CRC y 2 del GAPLAN. El CRC y el GAPLAN son las instituciones más importantes del Ejecutivo: garantizan la mediación institucional entre Ejecutivo, organizaciones y asociaciones comunitarias. El objeto del Comité Paritario es legitimar la definición del criterio técnico, sometiéndolo a algún proceso de toma de decisión participativa.

He aquí algunos de estos criterios utilizados: todos los reclamos y demandas de la comunidad que no fueran técnicamente viables, son anulados; se da preferencia a las obras en marcha, la red pluvial no será instalada en las calles sin pavimento ya que esta red, diseñada para la captación de agua de lluvia podría ser bloqueada por tierra y basura.

La mediación entre técnicos y políticos, entre conocimiento y poder, es una de las características de la PP. Si resulta cierto que el criterio técnico limita el espectro de participación y deliberación, es también cierto que el proceso de la PP cambia radicalmente la cultura profesional de los técnicos del Ejecutivo. El cuerpo técnico se somete a un proceso de aprendizaje profundo en cuanto a comunicación y discusión con los civiles no calificados. Sus recomendaciones técnicas son expuestas en lenguaje claro y simple, evitando cualquier tipo de explicación técnica. Su razonamiento deberá ser demostrado de manera persuasiva y no impositiva; no se pueden excluir hipótesis o soluciones alternativas sin antes probar su inviabilidad. Donde antes prevalecía una cultura tecnocrática, emerge una cultura tecnodemocrática.



En un sistema de co-gobierno de esta índole, el Ejecutivo tiene un rol muy activo dado su dominio del conocimiento técnico. Su presencia como coordinador es fuerte tanto en el COP a través de sus 2 representantes, (uno del GAPLAN y el otro del CRC sin derecho a voto), como en las asambleas regionales, a través de los delegados del CRC. Más aún, el Ejecutivo empuja propuestas autónomas al COP (denominadas "demandas institucionales"), que se originan en los diferentes departamentos del Ejecutivo y están generalmente relacionadas a la mantención o mejora de la infraestructura urbana de la ciudad.

Aparte de los límites técnicos, existen los financieros que no siempre son debidamente considerados por las asambleas. Es suficiente mencionar que por razones financieras, sólo el 20% de las demandas formuladas originalmente por la comunidad pueden ser ejecutadas. Muchas veces, la manera en que las demandas y prioridades son formuladas, no considera aspectos técnicos que pueden elevar los costos más alla de lo razonable. Por ejemplo, el hecho que el pavimentado de calles deba incluir también su iluminación, incrementa el costo enormemente. Actualmente, el porcentaje de inversión incluido en el presupuesto varía entre el 15 y 20%, porcentajes que de acuerdo a niveles brasileros, son considerados altos. Por otro lado, los concejales comunitarios en el COP siempre cuestionan el monto de gastos de personal y servicio del Ejecutivo, arguyendo que el proceso de la PP debería considerar dichos gastos. Para este fin, un representante y un alterno del Sindicato Municipal (SIMPA) forman parte del COP; por otro lado, un Comité Tripartita fue creado en el COP –compuesto de concejales, representantes del SIMPA y representantes del Gobierno– "cuyo objetivo es el debatir y deliberar la admisión de personal en el Gobierno Municipal".

El modelo de decisión que se deriva de la PP tiene una complejidad que emerge de la manera como es percibido por los participantes de asambleas regionales y plenarias temáticas. De acuerdo a la encuesta de 1995, a la pregunta sobre el poder de

decisión de las comunidades, el 33% respondió que la población decide "siempre"; 27,3% respondió que la población decide "casi siempre" y el 23,8% respondió que decide "algunas veces". Significativamente, el 15,3% no supo o no quiso responder.

La credibilidad del contrato político instituido reside en la efectividad de decisiones y responsabilidad del Ejecutivo y de los representantes de la sociedad civil en el COP. Dada la transparencia del proceso de decisión, el hecho que sólo el 30% de las demandas puedan ser consideradas, es menos importante que la satisfacción de las demandas seleccionadas para su inclusión en el plan de inversión. Varios mecanismos garantizan la efectividad y responsabilidad. En primer lugar, la voluntad política del Ejecutivo debe ser resaltada. El principio fundamental del gobierno municipal es el de cumplir rigurosamente el plan de inversión y justificar lo que no se hubiera cumplido. En segundo lugar, existen comités creados dentro de los Foros de Delegados cuya función es supervisar los trabajos. En caso de demoras o alteraciones, los delegados tienen acceso directo a la oficina del Alcalde para exigir explicaciones. En tercer lugar, las mismas estructuras de la PP promueven fuertemente la responsabilidad. Las dos instituciones de trabajo regular están vinculadas con las organizaciones de personas comunes: las Asambleas Regionales y las Plenarias Temáticas. Estos dos últimos órganos –abiertos a participación individual y colectiva de todo ciudadano– ejercen un doble control popular: sobre el rendimiento del Ejecutivo y sobre la representación misma de la comunidad.

Una demostración posible de la efectividad de las decisiones puede ser observada en la encuesta de 1995: el 56,5% de los participantes en asambleas regionales y temáticas, declararon haberse beneficiado de los trabajos y servicios de la PP. Es significativo que este número crezca junto al número de años que participa en la PP. Por ende, de aquellos que participaron por seis años, 72,7% dijo haberse beneficiado. El porcentaje es mayor entre los líderes de las organizaciones vecinales (67.9%) y aquellos que ya fueron elegidos como delegados o concejales (74,3%)[11].

11. La efectividad de la decisiones se incrementó hace pocos años. De acuerdo con el Correio do Porto del 29 de abril de 1996, de todos los trabajos públicos planificados para 1995, el 95% estaba avanzado o fueron completados para abril de 1996.



Como se indicó, este vínculo entre participación, distribución de recursos y efectividad de decisiones, es una de las características nucleares de la PP. Sólo esta explica el porque en 5 meses los concejales de la PP se reúnen por lo menos una vez a la semana, sin ningún tipo de remuneración, incluso sin gastos de transporte (demanda que hasta la fecha no es atendida). Este vínculo entre participación y distribución es, sin duda, una de las virtudes de la PP, sin embargo también su límite. De acuerdo al ex-Alcalde Tarso Genro, es muy común para una región o microregión dejar de participar en la reuniones y asambleas una vez logradas sus demandas. Luego vuelven, después de darse cuenta que sin participación no hay inversiones.

En cuanto a la responsabilidad[12], las rendiciones de cuentas y provisión de información son cruciales para la inteligibilidad y transparencia del proceso. Ya en el año 1990, el Ejecutivo declaró el Día Municipal de Responsabilidad, durante el cual, en una reunión pública en el centro de la ciudad, el Ejecutivo debería rendir cuentas de los trabajos decididos por la PP.

Actualmente, la responsabilidad se muestra de varias maneras: mediante volantes distribuidos por la ciudad y al principio de las asambleas plenarias de la primera rueda. Por otro lado, el GAPLAN publica un folleto con el Plan de Inversión, una lista de los trabajos aprobados, descritos detalladamente, así como una lista de nombres y direcciones de cada concejal y el número de teléfono de los delegados del Ejecutivo en cada región. Este documento circula ampliamente y llega a todas las regiones, dando a los ciudadanos la oportunidad de ver si las decisiones son ejecutadas.

En la encuesta de 1995, al preguntar el grado de satisfacción relacionado a la información sobre la responsabilidad del Ejecutivo, el 47,6% respondió que era satisfactorio, mientras que el 23,6% dijo que era parcialmente satisfactorio.

12. Accountability está aquí traducido en castellano por Responsabilidad, sobreentendiendo también la noción de Rendición de Cuentas. NdR.

El estrecho vínculo entre participación, distribución y efectividad de las decisiones puede provocar, alguna tensión adicional en el campo de la negociación entre el Ejecutivo y las comunidades organizadas. Esto debido a dos razones principales: el límite de inversión y los trabajos mayores.

En los últimos siete años, la Municipalidad de Porto Alegre logró incrementar sus recursos de inversión más que ninguna otra ciudad brasilera. De acuerdo a Navarro (1996:22), los recursos presupuestarios disponibles para inversión eran del orden de $us 54 millones en 1992; $us 31,5 millones en 1993; $us 82 millones en 1994; $us 65,7 millones en 1995 y $us 70 millones en 1996. Las cifras globales de inversión muestran que la inversión municipal llega a su máximo límite. Ya que al incremento de participación corresponde un incremento de las demandas, se puede esperar que la lucha para adjudicación de recursos sea cada vez más fiera. Como lógica consecuencia, si las demandas atendidas disminuyen significativamente, podríamos ser testigos de una baja en el interés de participación, como sucedió ya en los primeros años de la PP.

Por su propia génesis, la PP es el mecanismo privilegiado en la decisión de trabajos importantes para las comunidades. Está, en otras palabras, más cerca a los trabajos de "arroz y frejoles" que de los "trabajos de importancia". Los Congresos Constituyentes de la Ciudad de 1993 y 1995, como la creación de las plenarias temáticas en 1994, fueron una alternativa para expandir la toma de decisiones. Sin embargo, dada la predominancia de las regiones en el COP, no es fácil mantener el contrato político cuando los resultados materiales son más abstractos. Consideremos el caso de créditos que el Ejecutivo se vió obligado a contraer de bancos internacionales. Una vez obtenido el crédito del Banco Mundial, para la construcción de varias infraestructuras, el Ejecutivo propuso al COP la construcción de cinco avenidas. Hubo gran resistencia de parte de los concejales regionales quienes querían que dichos recursos sean utilizados para la pavimentación de caminos de sus regiones. Tarso Genro, ex Alcalde, recuerda: *"Yo mismo y la plana mayor del Ejecutivo nos vimos envueltos en una disputa en medio del Consejo y sentencié: Si uds. quieren desgarrar estos fondos, desgarraremos y construiremos una pequeña calle en cada región, pero serán uds. los responsables ante la ciudad de ofrecer las explicaciones para evitar el crecimiento de la ciudad. Las cinco avenidas son cruciales para la ciudad, especialmente para aquellos que viven en la periferie"*, luego de un largo debate, el Consejo aprobó la construcción de las cinco avenidas con un voto en contra.



Al momento, el recurrir a créditos internacionales para promover el desarrollo urbano significa problemas inmediatos para la PP. Dichos créditos requieren de indicaciones previas de las necesidades de inversión, que pueden chocar con el proceso de decisión que encara. Sin embargo, la PP logra reconocimiento internacional como medio transparente y eficaz de distribución de recursos. Así, recientemente, el Banco Interamericano de Desarrollo, aprobó un crédito para la construcción de una autopista (la perimetral III), juntamente con la aprobación de un crédito para la pavimentación de las áreas aledañas a la autopista, sin requerir las especificaciones usuales. En otras palabras, el dinero será entregado para la pavimentación de calles, pero las calles específicas a ser pavimentadas y su extensión (hasta 100 mts) serán decisión de la PP.

## VII. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y PARTICIPATIVA

En los debates teóricos sobre las relaciones entre democracia participativa y representativa, se deja de lado que una nunca puede existir sin la otra. La democracia participativa, particularmente dentro de complejos procesos políticos, presupone la creación de instancias de delegación y representación. Las estructuras básicas de la PP están dirigidas no sólo a la articulación institucional con las intituciones de la democracia representativa nivel urbano (el Alcalde y el Ejecutivo), sino también con las instituciones representativas derivadas de la democracia participativa al nivel comunal. Esta articulación entre participación y representación al nivel comunitario requiere de una cuidadosa reflexión.

Se mencionó que el modelo de decisión de la PP trata de reconciliar el principio de representatividad democrática del Alcalde y su Ejecutivo con el principio de democracia participativa de los ciudadanos organizados en asociaciones y asambleas. Sin embargo, el gobierno no está limitado sólo al Ejecutivo, también incluye al Consejo Municipal, ente legislativo. El contrato político entre el Ejecutivo y las comunidades, no es aún extendido al Legislativo, muy por el contrario, la relación entre la PP y el Legislativo es de constante conflicto (incluso confrontaciones físicas). La razón es bastante obvia; de acuerdo a la constitución es jurisdicción del legislativo el aprobar el presupuesto. Esta noción es totalmente destruída por la PP. Como se había visto, de acuerdo al ciclo de la PP, la proposición de Ley de Presupuesto, del COP es enviada al Legislativo para su debate y aprobación. Teóricamente, el Legislativo podría rechazar la propuesta pero, dado que ya está legitimatizada por un amplio espectro de ciudadanos, la PP presiona al Legislativo para su aprobación. Por tanto se convierte en nada más que una formalidad.

Sin embargo, dada la técnica de presupuesto adoptada tradicionalmente en el Brasil, el Legislativo nunca delibera el presupuesto substancialmente. Dado el hecho que la indicación en el presupuesto sobre los trabajos concretos a realizarse no es requerida, el Ejecutivo siempre tiene carta blanca para la ejecución del mismo. Sin embargo el hecho es que este tipo de sistema, creó una oportunidad para el Legislativo de influir en la ejecución a través de métodos tradicionales populistas y clientelistas. Los legisladores tienen sus jurisdicciones electorales y los votos que adquieren están ligados directamente a trabajos que logran ingresar dentro del presupuesto. Bien, este era el tipo de sistema clientelista que la PP quiso finalizar; aquí radica la rivalidad y hostilidad de los legisladores no partícipes del PT en cuanto a la PP.

Otro de los ángulos de la tensión entre democracia representativa y participativa –debatido en los últimos años– es sobre la institucionalización legal de la PP. Como se encuentra hoy en día, la PP está basada en un contrato con el Ejecutivo regido por sus propias reglas internas. La pregunta crucial es



saber si la vida futura de la PP debería o no ligarse a su consolidación jurídica. Las posiciones se contraponen, aún dentro del PT y el Ejecutivo. Mientras unos creen que su consignación legal defenderá su existencia, si en el futuro un Ejecutivo hostil a la participación ciudadana es elegido; otros arguyen que dicha legalización sería una sumisión de la democracia participativa a la democracia representativa, tal vez dando vía para la destrucción de la autonomía política de la PP, sujeta a posterior manipulación legislativa. Hasta ahora la posición en contra de legalizarla domina, tanto en el Ejecutivo como en el movimiento comunitario.

## VIII. CONCLUSION

La Presupuestación Participativa es un proceso dinámico en lo social y político sobre el cual es difícil hacer conclusiones o proyecciones. Hasta la fecha, la PP es una magnífica manera de promocionar la participación del ciudadano en cuanto a decisiones relacionadas con la justicia distributiva, efectividad de decisión y la responsabilidad del Ejecutivo Municipal y los delegados elegidos por sus comunidades. Sus éxitos son indiscutibles y reconocidos no sólo dentro del Brasil, sino también internacionalmente. Más de 30 ciudades brasileras adoptan este sistema, mientras los organismos internacionales están interesados más por sus virtudes técnicas (eficiencia y efectividad en el proceso de distribución y utilización de recursos), que por sus virtudes democráticas (participación popular y justicia distributiva). La atracción de este sistema es tal que recientemente una pequeña ciudad cercana a Porto Alegre (Viamão), tuvo que ser convencida para no renunciar a su propia existencia como municipalidad para convertirse en una región de Porto Alegre.

A mi entender, el futuro de la PP depende en gran parte de la manera como se extiendan sus principios y prácticas participativas a áreas o temas que no están incluidas en el PT. Por supuesto, los líderes de Porto Alegre están muy concientes de esto y experimentan a través de contratos políticos e institucionales en otras áreas del campo social y económico. En el

campo social, se debe dar énfasis a guarderías comunitarias, resultantes de asociaciones del Ejecutivo con organizaciones locales sin fines de lucro. En el campo económico, yo enfatizaría la creación de Instituciones Comunitarias de Crédito para promover y coadyuvar la pequeña y micro-empresa. Todas estas experiencias alegan la aspiración de crear una esfera pública no estatal, basada en la participación de sujetos colectivos que dejan de lado, a través de contratos, parte de su autonomía para poder reforzar la legitimidad democrática de las instituciones en las que participan y así transformar la participación democrática en la otra cara de la justicia distributiva.