

DEMOCRATIZACIÓN DEL ESTADO: LA EXPERIENCIA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Raul Pont

Nuestra experiencia en Porto Alegre es más conocida como Presupuesto Participativo. Es conocida con ese nombre, pero tiene una concepción que está relacionada a un programa de partido. Es una concepción del partido, del frente político que gobierna la ciudad, desde hace tres legislaturas. En ese sentido, me gustaría señalar varios puntos, para que esto pueda ser comprendido. Cuando llegamos al gobierno, teníamos algunas visiones anteriores al mismo, que partían del presupuesto de la necesidad de ir más allá de lo que nosotros conocemos en el País como democracia representativa. Es evidente que la democracia representativa es mucho mejor que un régimen autoritario, dictatorial, pero también genera muchas debilidades, favorece cierta burocratización, aleja al ciudadano de las cuestiones públicas o permite que se acerque a ellas solamente de un modo periódico. Nuestra preocupación residía en cómo hacer que algo retomase una tradición histórica de la humanidad y, principalmente, una tradición histórica de la izquierda, que es aquella que se toma de experiencias y de búsquedas en torno a un proceso más sustantivo de democracia.

Ver la democracia como algo bastante más participativo que el simple hecho de llamar a los ciudadanos para que ejerzan el derecho a voto, cada cuatro u ocho años, y deleguen su poder de decisión en los ministros, en los parlamentarios. Entendemos que la democracia representativa es insuficiente, que debemos caminar hacia formas que impliquen más a la comunidad, que ayuden al ciudadano a tener mayor control sobre el poder público.

De ahí la preocupación en la recuperación de las ideas suscitadas en los grandes momentos en los que la humanidad reflexionó sobre la relación de la sociedad con el Estado.

En cierta medida, ese ha sido el gran tema de la democracia en los últimos siglos, presente en todo el debate de los regímenes constitucionales, donde aparecen las concepciones del proceso de representación y de delegación, que caracterizaron a los grandes teóricos de los regímenes constitucionales modernos. En el caso de Rousseau (así como en otros autores del mismo período), para el que esta cuestión estaba íntimamente ligada a lo que debería ser un verdadero concepto de democracia, nos encontramos con la idea de que cuanto menor fuese el grado de delegación de poder y cuanto más pudiese el pueblo o la sociedad organizada ejercer la soberanía en sus decisiones, mejor. Eso es lo que nos acerca a un régimen realmente democrático, más de lo que consiguen hacerlo los procesos de delegación representativa.

Teníamos eso en mente cuando iniciamos la elaboración del Presupuesto Participativo, sin que tuviésemos experiencia práctica alguna (incluso en Brasil) que nos sirviese de modelo. No teníamos una tradición, como en otros lugares, en Europa principalmente, con experiencias de autogestión, experiencias de gobiernos con base en conceptos de democracia directa, como fue, incluso, el caso –por un corto espacio de tiempo, pero sin embargo riquísimo en experiencias- después de la Revolución Rusa: la experiencia de un gobierno de consejos (soviets) donde los productores y los legisladores se fundiesen en un mismo individuo, en un nuevo concepto de ciudadanía. Bien es cierto que el predominio en la URSS de la concepción del Partido Único, de la identificación de Partido y Estado provocaron un proceso de degeneración burocrática, impidiendo un avance cualitativo de la democracia. La experiencia degeneró en un Estado autoritario y burocrático. En todo caso, hubo países y pueblos

que vivieron experiencias interesantes, ricas, en términos de participación autogestionaria. En Brasil, hemos tenido siempre muy pocas cosas en ese sentido. Como mucho, algunas experiencias de “consultas a la población”.

Nuestro objetivo era crear mecanismos mediante los cuales la población pudiese decidir, efectivamente, la aplicación del dinero público. Para nosotros, la cuestión democrática debería implicar participación popular directa y una nueva forma de planificación de la gestión municipal. Una gestión diferente a aquellas apoyadas exclusivamente en especialistas, en técnicos, en los equipos que asesoran el trabajo de un secretario, de un alcalde, que elaboran e idean cosas bien acabadas, con principio, medio y fin, pero que son el fruto de un número muy restringido, muy pequeño de personas consideradas, socialmente, competentes. El resultado, en este escenario, puede ser incluso legitimado, homologado, en otras esferas de decisión y en el poder legislativo, pero en el proceso mismo de elaboración de las propuestas la participación es bastante excluyente.

Esos elementos estaban en el origen de nuestra experiencia en Porto Alegre. ¿Cómo hacerlo? ¿Cómo buscar una forma de participación en la que los ciudadanos se apropiasen de los datos y las informaciones y tuviesen el derecho, la soberanía para decidir, sin delegar, la aplicación del dinero público. Que pudiesen vivir una nueva experiencia, donde el ciudadano fuese protagonista, agente colaborador en el proceso de planificación, de jerarquización de objetivos, de establecimiento de rumbos y caminos que él quiere para su ciudad, para su Estado.

Ese es un proceso complejo y difícil que aún hoy no está terminado. A mi entender no tiene fin, es decir, no es algo que vayamos a desarrollar y después congelar, ya que está vinculado al propio proceso histórico, a la propia dinámica social, al cambio de conceptos y de calidad en la participación de las personas que van elaborando y desarrollando formas que se van perfeccionando de manera creciente. Si comparamos el grado de complejidad que hemos alcanzado, después de once años de experiencia, con el primer año, la diferencia es como de la noche al día. En la actualidad, tenemos un armazón, un proceso estructurado y reconocido por miles de personas que vienen participando, lo cual nos permite hacer que los ajustes sean menos exigentes y que las cosas se desarrollen en un nivel distinto, que a continuación voy a intentar exponer.

Así pues, procurábamos romper con una larga tradición en la cultura política brasileña, de delegación, de hábitos tecnócratas en los que unos son los que saben y otros son los que no saben, unos son agentes activos del proceso y otros deben asimilar con pasividad el conocimiento, aquello que fue desarrollado por una Secretaría, por un Instituto de Planificación o por una Universidad, siendo ésto lo mejor que se podría producir. Queríamos romper con eso, sin negar la necesidad del conocimiento científico, del conocimiento técnico, pero subordinándolos a un proceso democrático de participación efectiva de las personas. Era un desafío muy grande. Quedaba un largo camino por recorrer. La democracia es un proceso extremadamente difícil de garantizar, cuando osamos imaginarla más allá del voto en las urnas, de cuando en cuando.

Entonces, iniciamos la caminata rumbo a la democracia participativa. Recurrimos a algunos mecanismos. El más importante de ellos, sin duda, ha sido, y es, el Presupuesto Participativo, pero no el único. Hay que mencionar que pusimos en funcionamiento, y varios municipios la han integrado en sus Leyes Orgánicas aunque no los practiquen, la figura de los Consejos Municipales.

No está de más recordar, a propósito de esto, que la propia Constitución Brasileña también consagró en su artículo primero la idea de que Brasil es una República Federativa en la que “el poder emana del pueblo” y éste se expresa “a través de representantes elegidos o directamente”. Ese pequeño añadido hecho en 1988 - directamente- pasó desapercibido para la mayoría del pueblo, nunca fue practicado por los partidos ni reivindicado por la población y fue muy poco utilizado en los Estados. Casi todas las Constituciones de los Estados copiaron esa misma base legal. Las Leyes Orgánicas Municipales, aunque de manera minoritaria, también establecieron eso. La nuestra, en Porto Alegre, llega a decir que el Poder ejecutivo está comprometido, está obligado a consultar de la manera más democrática y regional posible a la comunidad antes de elaborar la Ley Presupuestaria y establecer el gasto público. Por lo tanto, no es la Ley lo que falta en Brasil. Lo que nosotros necesitábamos era poner en práctica aquello que ya existía.

Ciertamente, esta experiencia y esta práctica, como ocurre históricamente en la humanidad, va a exigir nuevas leyes, va a exigir cambios nuevos. Las Constituciones existen, exactamente, para ser cambiadas, alteradas, de acuerdo con la relación de fuerzas, de acuerdo con cada período de la lucha social en cada país. Es la experiencia concreta la que construye la Constitución y no al revés. No son las leyes las que hacen la vida política, la vida social de los pueblos. Ese era nuestro punto de partida. Y empezamos a trabajar, organizando a la población, proponiendo a la población una forma de organización que, en los primeros años, fue por regiones, para facilitar el acceso, para facilitar las reivindicaciones, para que las personas pensasen mejor en sus problemas. Dividimos la ciudad en algunas regiones. Rápidamente, las personas fueron exigiendo nuevas regiones, porque les pareció que la propuesta de regionalización inicial era muy extensa territorialmente y había que agregar otras regiones al proceso. Con lo cual llegamos a las 16 regiones en que está dividida la ciudad actualmente.

A partir de 1993, iniciamos una experiencia complementaria incidiendo en los temas, en vez de mantener las discusiones centradas solamente en el criterio de las regiones. Creamos las condiciones para que los debates no se diesen sólo por el carácter regional, sino también por el interés que la ciudadanía pudiese tener por temas específicos. Comenzamos con cinco grandes temas del presupuesto municipal, con una dinámica abierta, susceptible de experimentar alteraciones en función de la evaluación de los propios participantes. Todo indica, además, que el año que viene se acrecienta una nueva temática al proceso, subdividiendo la que hoy se ocupa de la cultura, el ocio y la educación. El crecimiento de la participación en el área de cultura viene exigiendo un espacio propio de intervención de las comunidades, fruto de las políticas generadas de la descentralización de la cultura, de las políticas de implicación de la cultura en las más variadas formas de manifestación cultural, consiguiendo un público joven y actividades que, muchas veces, ni siquiera son consideradas como cultura propiamente dicha, pero que ahora cobran reconocimiento y espacios de participación.

La división regional y la división temática son los principales canales por los que las personas tienen control sobre el presupuesto del ejecutivo municipal, de la composición de los ingresos y los gastos, de cuáles son los impuestos que conforman nuestros ingresos municipales, la participación del municipio en el conjunto tributario, las transferencias constitucionales del Estado, de la Unión, otros ingresos, cómo se trabaja con financiamientos, etc. En consecuencia, las personas controlan también el gasto, lo que se destina a cada secretaría; todos los costes, como el coste de personal, el mantenimiento de la estructura, lo que sobra para inversiones... Todo ese proceso informativo, formativo y de deliberación está controlado por aquellos que participan.

Cada año, las personas presentan sus demandas y reivindicaciones, organizan y elaboran un dossier que, cada año, incorpora novedades. El dossier es la sistematización del plan de inversiones. Fruto del trabajo de elaboración de la comunidad durante el año anterior, a lo largo de los meses de marzo a noviembre, cuando la comunidad, de manera organizada y sistemática, con criterios y canales bien claros y definidos, se ha hecho con el control del funcionamiento y las reglas que agilizan el Presupuesto Participativo. Siempre con una convocatoria pública previa a las sesiones plenarias, para que nadie diga que se quedó fuera porque no lo sabía.

Es decir, ese proceso produce, cada año, un dossier que condensa el plan de inversiones, donde están todas las obras y servicios que la población ha establecido. Esto acaba por transformarse en un Presupuesto-Programa. En un País como el nuestro, donde, durante mucho tiempo, la inflación y también el autoritarismo convirtieron el presupuesto en una pieza ficticia que en una aplastante mayoría de los Estados y municipios brasileños, empezando por la Unión, sigue siendo una fantasía, esto no es poca cosa. Como mucho, se sabe que esos son presupuestos meramente formales con los que el gobernador, el presidente o el alcalde hacen lo que quieren, lo que les viene en gana o aquello que fue determinado por las presiones políticas que sufren sus gabinetes.

El Presupuesto Participativo altera, radicalmente, ese estado de cosas, al convertirse en un Presupuesto-Programa, consiguiendo que la decisión de la población sea independiente de la voluntad subjetiva de las autoridades constitucionales, del secretario, del *lobby*, de los titulares del periódico, que exige esto y aquello. ¿Por qué? Porque el compromiso está tomado y toda la comunidad que ha participado en el proceso sabe exactamente cuál es la obra que ha sido decidida, cuál es su localización, cuáles sus dimensiones, cuál su volumen, cuánto cuesta y cómo esto está insertado en la proyección, en la estimación de ingresos y gastos del poder público.

Eso, con el transcurrir del tiempo, acaba constituyendo un poderoso instrumento y haciendo que el Plan Plurianual o la Ley de Directrices Presupuestarias pierdan su condición de pieza ficticia. El Plurianual pasa a ser, efectivamente, el objetivo y la meta de un cuatrienio, para que el conjunto de la sociedad tenga conocimiento de ello y se pueda dar la integración del mismo con una visión complementaria de las inversiones privadas. De esta forma, el Plan Plurianual también adquiere otro significado. Aquello que ha entrado en el Plan no sólo pasa a ser el orientador de los cuatro años de gobierno, sino que, al mismo tiempo, compromete al gobierno con decisiones a largo plazo. Pero, si compromete al poder público, también compromete a la población.

En ese proceso, cada ciudadano que va a la reunión, recibe un ejemplar del Plan de Inversiones donde están recogidas la estimación de ingresos, los gastos del personal, costes, manutención, inversiones de las secretarías, las prioridades escogidas por la población para cada año. Esto es, las grandes líneas generales que, después, van a determinar la matriz que va a permitir que se combine las prioridades establecidas, genéricamente, por la ciudad, con la prioridad específica que cada región apunta en función de sus problemas. No se da, necesariamente, la combinación de que la prioridad 1 para la ciudad, lo sea también para la región X, Y o Z. Es en ese proceso de combinación donde entran otras variables como la carencia de servicios públicos a disposición de la población o el número de habitantes.

Todos esos elementos terminan por conformar una matriz que nos permite establecer una forma bastante justa de distribución de los recursos, pero asegurando siempre que la decisión del proceso quede en manos de las personas que participan de la

experiencia. En el año 1999, por ejemplo, hemos estado trabajando con un Presupuesto de 850 millones, entre administración directa e indirecta y, de ese montante, con aproximadamente 160 millones previstos para nuevas inversiones. De los 160 millones previstos, más de un 20 % de los ingresos suponen ciertas financiaciones, destacando en este sentido una obra grande, financiada por el BID y el BNDES, con contrapartidas de la alcaldía de Porto Alegre. Entre financiaciones y recursos propios, mantener una tasa de inversiones de un 20% en las condiciones brasileñas actuales, es significativo.

Está claro que ese proceso necesita de un conjunto de esfuerzos. Las personas no sólo se integran en la decisión. Poco a poco, despiertan ante el problema de los ingresos, van tomando conciencia acerca de la importancia de otros servicios públicos; van modificando su relación con los funcionarios municipales, incrementando otra forma de relación del empleado público con el pueblo. No se trata de ningún truco de magia, no es ningún remedio para resolver todos los graves problemas administrativos de la maquinaria pública de Brasil, sino que es uno de los instrumentos más eficientes, ciertamente, porque dinamiza otro ritmo, así como una nueva relación entre la sociedad y el Estado: las personas asumen, efectivamente, su condición ciudadana.

Normalmente, en Brasil, el ciudadano establece una relación de desdén, de desconfianza, de descrédito o, si no, de sumisión ante las autoridades oficiales. Este proceso rompe justamente con eso. Incentiva el crecimiento de la ciudadanía. No es simultáneo, no es la manzana que cae en la cabeza de las personas, despertando a todos en ese mismo instante. Es un proceso educativo, es un proceso diferente, que varía según las regiones y la experiencia acumulada anteriormente, es un proceso en el que las personas adquieren poderes, conforme van participando, así como una capacidad de mayor control, de mayor integración en las obras públicas y en la esfera pública. A partir de ahí, estas se relacionan con los funcionarios, con la dignidad que debe tener esa relación, donde el ciudadano no puede permanecer en una actitud sumisa, no puede quedar como un subordinado. El ciudadano debe tener una relación de respeto, pero también una relación de exigencia sobre cualquier funcionario que presta un servicio público y que está, por definición, subordinado al interés público. Eso cambia las actitudes y altera el conjunto de elementos en la maquinaria administrativa, agilizándola.

Con la victoria del Frente Popular en Rio Grande do Sul, desencadenamos el proceso del Presupuesto Participativo también en el Estado. Y el primer año ya fue un éxito. Mantuvimos reuniones plenarias municipales, prácticamente, en todo el Estado. Hasta ahora (mediados de 1999), ya han sido realizadas reuniones en más de 400 municipios, ya han participado más de 160 mil personas en ese proceso, lo que completa una media proporcionalmente superior a la participación en Porto Alegre, donde en la primera andadura del Presupuesto Participativo municipal las sesiones plenarias regionales y temáticas contaron con la presencia de 15 mil personas.

Hay que destacar que la experiencia no implica al 1,3 millón de habitantes que tiene la ciudad. En este aspecto, hay límites: sufrimos un reiterado y prolongado boicot y una crítica velada que se manifiesta en el silencio, en la omisión por parte de la mayor parte de la prensa de Porto Alegre. El Presupuesto Participativo es una experiencia que merece titulares en *Le Monde*, de París, pero que nunca ha conocido cobertura periodística alguna para sus Asambleas Populares en sus once años de existencia. Nunca aparece en los periódicos, a no ser cuando pagamos para que salgan las convocatorias informando acerca del lugar en el que tendrán lugar las reuniones. Aquello que la prensa debería hacer como un servicio prestado a la ciudadanía, del mismo modo que se anuncia el horario de los cines, no se hace. Como una gran parte

de los *mass media* es enemiga del gobierno, también es contraria al proceso de democratización de la sociedad; simplemente, ese tema no tiene cobertura, no existe. Realizamos las convocatorias por medio de coches con megafonía, de panfletos, junto con las entidades, los sindicatos y las asociaciones de vecinos, nuestros socios en la lucha para romper ese cerco, y eso es lo que ha garantizado el proceso de participación. Nosotros, el poder público municipal, aseguramos el local, la megafonía, unas condiciones mínimas para realizar Asambleas que, en ocasiones, reúnen a cientos de personas. Este año, tuvimos cerca de 1.900 personas en un barrio de la ciudad, en la Lomba do Pinheiro. No había espacio para tanta gente, tuvimos que montar una carpa de circo para realizar la sesión plenaria. En otros barrios, tenemos grandes sedes de sindicatos, campos de deporte, gimnasios de escuelas, que son ya locales tradicionales de la relación existente entre la sociedad y el Estado. No es necesario señalar que el gobierno del Estado¹ ha conocido el mismo boicot por parte de los *mass media* gauchos².

El hecho de que, a pesar de las dificultades, el proceso haya ido bien en la capital y de que ahora comience de manera segura en Rio Grande do Sul, demuestra que las formas tradicionales, constitucionales, de nuestra tradición republicana no son ni las únicas, ni las últimas ni tampoco las más ejemplares de la humanidad. Tienen muchos fallos, son excluyentes y nosotros tenemos posibilidades de avanzar en eso. Que el *tempo* constitucional diga que las cosas son así, no significa que la humanidad o que nuestra sociedad tenga que aceptar que eso sea un designio del cielo para el resto de la vida. Todas las transformaciones sociales han ocurrido exactamente por la práctica de las personas, por la práctica política. En la medida que la práctica política se desarrolla, las teorías y las sistematizaciones políticas y filosóficas se van adecuando a aquello que la humanidad practica y desarrolla.

Ninguno de los grandes teóricos del constitucionalismo había escrito todavía sus obras, cuando las colonias americanas de inmigrantes europeos, que se habían establecido a comienzos del siglo XVII en los Estados Unidos, practicaban ya el “contrato social”, sin que nadie hubiese leído a Rousseau o a Montesquieu. Los habitantes del Nuevo Mundo practicaban relaciones sociales nuevas, articulaban concepciones nuevas. No tenían un poder real a su alrededor, no sufrían una presión feudal, con lo cual, la colonia, la nueva comunidad necesitó reunirse y decir: “Mira, vamos a concertar nuestras reglas, vamos a ver qué podemos y qué no podemos hacer. Quién hace y quién decide las nuevas leyes”. Esas prácticas son las que generaron, no sólo en América del Norte, sino también en otros lugares, las sistematizaciones que rompieron con la concepción de la monarquía absolutista, de la nobleza feudal.

Nosotros tenemos, hoy, poderosos instrumentos de comunicación, de rapidez de decisión. Ahí está la informática, los ordenadores, sólo que eso nunca ha sido puesto al servicio de la democracia. Siempre han sido puestos al servicio de la tecnocracia o el dominio de unos pocos. Hoy, tal vez sea, incluso, más fácil ejecutar la democracia directa sin delegación proyectada por Rousseau, que en época de este, gracias a la ayuda de mecanismos de consulta inmediata, simultánea, a través del ordenador, de la informática, de las redes establecidas por las telecomunicaciones, etc. Creo que nuestra experiencia procura rescatar esa trayectoria. No es un modelo definitivo, acabado, no es una fórmula mágica que sirva para cualquier parte. Es un proceso que tiene que respetar la realidad, el tamaño de cada ciudad, la complejidad, el grado de organización de los movimientos sociales, la existencia o no de organización comunitaria, de organización sindical, un conjunto de elementos que hacen que el

¹ Se refiere al Estado de Rio Grande do Sul, no al conjunto del Estado brasileño.

² De Rio Grande do Sul.

proceso de participación pueda ser implementado en cada realidad particular. Lo importante es que el objetivo a alcanzar sea semejante. Y el objetivo es una democracia sustantiva, en la que el ciudadano delegue lo menos posible su poder soberano de decisión. En fin, poner en práctica nuestra Constitución, con todos sus límites, porque “el poder emana del pueblo”.

Los límites concretos de la delegación de poder son conocidos. Tenemos Congresos que terminan su mandato con más de un 50 % de los parlamentarios que han cambiado de partido. Partidos que no cumplen sus programas. Miembros elegidos que no son controlados por sus electores. Presupuestos que nadie conoce, que nadie ve y que no serán respetados por el ejecutivo. Yo he sido diputado federal de Brasilia y he vivido, en la práctica, el absurdo de la pérdida de tiempo y de los gastos que rodeaban el debate meramente formal sobre un presupuesto, repartido entre los *lobbys* y los millares de enmiendas clientelistas de parlamentarios que buscaban beneficiar sus centros regionales y locales. Después, todo era modificado al gusto de las Medidas Provisorias, de las políticas contingentes sobre los recursos y de la voluntad todopoderosa del presidente y sus ministros. Necesitamos romper con esa lógica y con las reglas que las sustentan. Tenemos que lograr que las decisiones de los ciudadanos sean, legalmente, respetadas. Esa es nuestra mayor preocupación.

Ese desfase, ese foso entre electores y elegidos, entre la soberanía popular y los mandatarios en la esfera nacional, nos remite a otro aspecto importante que todavía no ha sido abordado. Es decir, cómo se organiza el proceso de organización y decisión en el Presupuesto Participativo. Existe un debate en curso en la capital y en el Estado sobre la necesidad de legalizar la experiencia. Esto es, vincularla a una ley votada por los concejales y diputados para regular sus pasos y su funcionamiento.

Creemos que este proceso debe ser, fundamentalmente, autorregulado. Este tiene una complejidad y una dinámica propias, por lo cual no necesita pasar, cada año, por todo un proceso legislativo de enmiendas o revisiones. Si cambia la geografía de una región, si cambia un criterio, en ese caso, tendría que haber modificaciones en la ley.

Ese proceso tiene que estimular la autoorganización de la sociedad. Las personas tienen que ser estimuladas, incentivadas para que confíen en su capacidad para construir cosas, en su capacidad para gobernar su destino con reglas elaboradas por ellas mismas. El Régimen Interno del Presupuesto Participativo no es una ley. Sin embargo, es modificado cada año, sufre alteraciones, discutidas por la población y emprendidas por los participantes, desde el momento en que la mayoría de las personas, a través de los delegados y consejeros, formulan una propuesta para modificar la geografía de una región, revisar un criterio o cualquier regla del Régimen Interno (RI).

El RI no existía en el primer año de experiencia, ni en el segundo. Fue a partir del tercer año cuando se fue consolidando, siendo sistematizado por los participantes, los cuales se apropiaron entonces de ese verdadero estatuto de su experiencia, identificándose con el mismo. Con todo, algunos concejales quieren elaborar una ley para “regular” eso. La población no lo quiere y nosotros también estamos en contra, no estamos de acuerdo. Ahora mismo, en el Estado, *idem*, ha surgido la polémica de si el Presupuesto Participativo es legal o no es legal. Incluso ya se ha pronunciado algún juez sobre el asunto. Pero eso sólo evidencia más bien la radicalidad de la disputa política en Rio Grande que, realmente, algún “problema constitucional”. El Estado está polarizado por una disputa política que se terminó, en octubre de 1998, pero que ha continuado a través de la actitud de los diputados que componen la mayoría, hoy en la oposición, en la Asamblea Legislativa y a través de parte de la prensa que todavía no se ha convencido de que su candidato perdió.

Así como en Porto Alegre se ha consolidado la experiencia, ésta se consolidará también en el Estado. Disponemos ya de un trabajo acumulado, sabemos cómo actuar y ya hemos difundido el proceso. Varias ciudades gobernadas por el Frente Popular, como Caxias, Viamão, Alvorada, Gravataí y Palmeira das Missões practican esa experiencia y eso tiene un efecto multiplicador, un “efecto-demostración” para el resto de municipios y realidades. La realización del Presupuesto Participativo en el Estado va a ser más fácil, aunque también más compleja.

La exposición ya es demasiado extensa. Ha sido suficiente para dar una idea de nuestra experiencia con el Presupuesto Participativo. No he querido detenerme en la operatividad con la que esto se desenvuelve. Lo principal de mi exposición ha estado en incidir en el objetivo y en el método que adoptamos para hacer viable todo el proceso. Es la democracia sustantiva, participativa, que permite a las personas establecer sus prioridades. Estas dejan de ser aquello que se dicta por el *lobby* de algunas empresas, por la presión de los *mass-media* o cosas por el estilo. Si atendemos a las prioridades que la población demanda, observamos que son siempre diferentes y que entran en contradicción con aquello que nos reclama la prensa: viaductos, túneles, presentados como sinónimos de modernidad y de adecuación a los nuevos tiempos, cuya traducción es la sumisión al automóvil. La población nunca ha le ha dado prioridad ni a los viaductos ni a los túneles en el Presupuesto Participativo.

Nos quedamos con aquello que la población decide y esto ha hecho que Porto Alegre sea considerada la ciudad con mayor calidad de vida del país. Es, de las grandes ciudades brasileñas, la que está en lo más alto del *ranking* del Índice de Desarrollo Humano (IHD), de la ONU, lo cual garantiza que la ciudad tenga un 100 % de agua tratada, un 99 % de los niños en edad escolar en la enseñanza pública y privada y, prácticamente, un 100 % de recogida de basura; que asegura que la ciudad haga inversiones elevadísimas en la recuperación del Guaíba³, en el tratamiento de residuos, superando ya el 50 % de residuos de cloacas tratados y el 85 % de residuos canalizados. Las personas no deciden aleatoriamente, ni deciden cosas absurdas. Deciden exactamente aquello que quieren para dar más calidad a sus vidas, como es la pavimentación, como es el saneamiento básico que, en 1999, por ejemplo, está en primer lugar .

Ahora, en la fase en la que se comienza a decidir lo que será prioritario para el año 2000, como hace dos años, durante una crisis brutal en el empleo, la vivienda ha pasado, de nuevo, a ocupar el primer lugar; algo que no era así en los primeros años de la década. Reflejo de la crisis generada por el desempleo, por lo cual las personas pasan a tener que vivir en la periferia y en lugares más lejanos, en casas y apartamentos de menor tamaño y los que ya estaban en esas condiciones se acaban marchando a vivir debajo de un puente, a una favela, en una situación precaria. Por lo tanto, esa es la orientación que nos mueve y creo que, en ese sentido, ya tenemos temas interesantes para el debate. Mientras el neoliberalismo propone exclusión, nosotros, con democracia y participación, proponemos ciudadanía e inclusión social.

³ Río del estado de Rio Grande do Sul.

CAMBIANDO LA HISTORIA

La historia de la elaboración y ejecución de los presupuestos públicos en Brasil está marcada por graves deformaciones, relacionadas con la concentración de poder, el desperdicio de recursos, el clientelismo político y la corrupción. Durante décadas, la presencia de altas tasas inflacionarias contribuyó también a que los presupuestos se convirtiesen en piezas de ficción imposibles de controlar por la ciudadanía. Tampoco los gobiernos consiguieron administrar y planificar los ingresos y los gastos. En los últimos años, en Brasil, la inflación ha sido pequeña, sin embargo, los escándalos, la mala aplicación de los recursos y la ausencia de un control por parte de la población continúan existiendo. En Porto Alegre, esta historia ha cambiado. Hace diez años, el ayuntamiento creó un sistema innovador y revolucionario de formulación y acompañamiento del presupuesto municipal. Esto constituye la cabeza visible de un conjunto de medidas que han creado o fortalecido instancias de participación y deliberación de la comunidad en la gestión pública del presupuesto, de las políticas sectoriales, que llegan hasta la elección de directores y Consejos Escolares en la red municipal de la enseñanza. En este sistema, de democracia participativa, denominado Presupuesto Participativo, no son sólo los técnicos y los gobernantes quienes toman las decisiones sobre la recaudación y el gasto público. Es la población, a través de un proceso de debates, consultas y decisiones, quien define los valores de los ingresos y los gastos y decide en qué se invertirá, cuáles son las prioridades y cuáles las obras y acciones a desenvolver por el gobierno.

A través del Presupuesto Participativo (PP) se ha comprobado que la gestión democrática y transparente de los recursos es la mejor forma de evitar la corrupción y el uso inadecuado del dinero público. Al contrario de lo que propagan ciertas visiones tecnócratas, la participación popular ha propiciado un gasto público eficiente con un resultado en obras y en acciones de gran importancia para la población. Desde su inicio, los proyectos decididos por el PP representan inversiones de más de 700 millones de dólares, principalmente en infraestructura urbana y mejora de la vida de la población. El PP ha puesto de manifiesto que la creación de mecanismos prácticos de participación y el compromiso del gobierno en hacer aquello que la población decide, son fundamentales para romper las barreras burocráticas que separan la sociedad del Estado y para constituir una ciudadanía activa y movilizada. En Porto Alegre, hoy en día, los ciudadanos conocen y deciden sobre los asuntos públicos, transformándose así, cada vez más, en sujetos de su propio futuro.

Esta experiencia acerca también a los ciudadanos la reflexión política sobre los límites y la insuficiencia de la democracia representativa. En un país como Brasil, donde el sistema de partidos es frágil, la delegación por medio del voto no suele ser respetada, ya que los parlamentarios elegidos cambian de partido o, simplemente, se incumple el programa, quedando la ciudadanía a merced de esas prácticas. La acción directa ejercida a través del PP se ha revelado positiva al elevar la conciencia y la práctica política de los ciudadanos, que hacen suyas la información y el control sobre el Estado.

El Presupuesto Participativo es conocido por el 75 % de la población, según las encuestas de opinión pública. Miles de personas participan activamente del proceso, en reuniones fijas, en las asambleas regionales o en las sesiones plenarias temáticas. Actualmente, en todo Brasil, por lo menos 70 municipios están implantando el PP, en base a la experiencia de Porto Alegre.

1. Breve recorrido histórico

Porto Alegre es la capital del Estado de Rio Grande do Sul, tiene 1.290.000 habitantes y está en el centro de una región metropolitana que posee cerca de 3.300.000 habitantes. Una ciudad donde tuvo origen la industrialización del Estado, pero que en los años 60/90 ha venido disminuyendo su presencia fabril, transformándose en un gran centro de servicios y de comercio. Hasta el inicio de los años 80, experimentó un acelerado crecimiento de su población, proceso este que, combinado con la fuerte concentración de renta existente, provocó graves desequilibrios y dejó a un tercio de su población al margen de las infraestructuras urbanas.

Estos grupos de población fueron históricamente olvidados por las administraciones municipales. En 1989 había un contingente enorme de ciudadanos viviendo en barrios o aldeas sin regulación alguna, habitando barrancos, sin agua potable, sin alcantarillado y sin calles asfaltadas. Es decir, el poder público tenía una enorme deuda social con una parte significativa de la población; tan grande que, a comienzos del proceso del PP, se constataron casos, comprobados por medio de documentación, de grupos de población que reivindicaban desde hacía 40 años una red de alcantarillado o la pavimentación de las calles. Las instituciones gubernamentales, totalmente centralizadas y antidemocráticas, eran un obstáculo infranqueable para que existiese una relación transparente con la sociedad. El ayuntamiento decidía los presupuestos al margen de la población, atendiendo a prioridades diferentes a aquellas formuladas en las comunidades.

Aparte de eso, el municipio se enfrentaba a un desequilibrio administrativo y financiero de naturaleza estructural. Los ingresos del ayuntamiento, provenientes de los impuestos, estaban desfasados y no eran suficientes siquiera para financiar un mínimo de las obras necesarias para equilibrar el desarrollo de la ciudad y saldar la deuda social con los miles de ciudadanos que vivían bajo unas condiciones de pobreza degradante.

En 1989, cuando se inició el PP, nos encontramos con este contexto adverso, el cual, sumado a la inexperiencia ante la situación, provocó una escasa adhesión por parte de la población. En 1990, la participación se mantuvo en niveles reducidos, especialmente en función de las dificultades financieras de la alcaldía. Fue a partir de ahí, cuando el municipio volvió a tener capacidad para invertir, a través de una profunda reforma tributaria, que el PP experimentó un gran impulso. El gobierno pasa a tener recursos para atender demandas y la población comienza a sentir y a ver con sus propios ojos que sus decisiones están siendo respetadas y revienten en una mejora de sus condiciones de vida.

La estructura tributaria brasileña es bastante injusta, ya que predominan los impuestos indirectos, cobrados a través del consumo de bienes y servicios, y está mal distribuida entre las esferas que tienen competencias administrativas. De la suma total de los impuestos, *grosso modo*, la Unión se queda con un 55 %, los Estados con un 28 % y los municipios con un 17 %. Eso determina que la casi totalidad de los municipios vivan de las transferencias constitucionales de la Unión y de los Estados como principal fuente de ingresos.

La reforma tributaria efectuada en Porto Alegre ha permitido un crecimiento significativo de los ingresos y hoy supera el 50 % de los ingresos totales del municipio con la recaudación de los tributos propios. Esto se ha conseguido, sin duda, gracias a la presencia de la comunidad en las discusiones, al conocimiento sobre dónde y cómo son aplicados los recursos públicos cuando se practica una democracia participativa.

Constitucionalmente, el municipio legisla y recauda sobre la propiedad urbana, sobre los servicios de cualquier naturaleza, sobre la transferencia de bienes inmuebles, así

como tasas y servicios públicos. De las transferencias recibidas, la tributación sobre la circulación de mercancías cobrada por el Estado, es lo más importante para los ingresos municipales. Las reformas tributarias efectuadas estuvieron marcadas por un debate democrático y amplio realizado en la comunidad, aparte del carácter progresivo del impuesto predial y territorial urbano sobre los más ricos, posibilitando un catastro de más de 470 mil tasaciones de impuestos.

De 1991 en adelante el PP se convirtió, progresivamente, en un proceso masivo y atrayente, que empezó a movilizar a las comunidades de todas las regiones. En 1994, por ejemplo, más de 11 mil personas, en 1995, más de 14 mil personas, y en 1997, más 20 mil, participaron en las reuniones y en las sesiones plenarias coordinadas directamente por el Ayuntamiento. Si a éstas les sumamos los participantes de un sinnúmero de reuniones organizadas por asociaciones comunitarias y entidades populares, tendremos cerca de 50 mil personas implicadas, de alguna forma, en la elaboración del presupuesto municipal. Aparte de eso, cerca de mil agrupaciones vecinales y asociaciones están registradas en el proceso del Presupuesto Participativo.

2. Sistema de funcionamiento

El funcionamiento del PP se ha ido perfeccionando a lo largo de los años, procurando solucionar los problemas más variados que pudiesen surgir. Después de los comienzos, quedó claro que las prioridades de las regiones más pobres, donde vive gran parte de la población, eran muy diferentes de las regiones en las que viven personas con más recursos. En los barrios pobres, por ejemplo, el problema de un saneamiento básico era lo más necesario y urgente, mientras que en los barrios más ricos, la preocupación mayor era la limpieza y el cuidado de las plazas y parques. Por otra parte, en el interior de los barrios más pobres había un desfase entre los grupos de población, algunos más organizados que otros en torno a sus reivindicaciones.

Otro problema con el que nos encontramos fue el de la tradición de la relación clientelista, basado en el intercambio de favores entre el ciudadano y el poder público. Esa tradición, fuertemente arraigada en nuestra cultura política, conduce a la pasividad y no contempla la participación, sino el corporativismo de la población. Aparte de eso, no había experiencia en debatir temas importantes, de naturaleza técnica, como es el presupuesto. Se daba, además, la circunstancia de que incluso después de la reforma tributaria, los recursos no eran suficientes para atender todas las demandas de la sociedad.

Era preciso, por tanto, encontrar la manera de romper con la pasividad y la relación clientelar y estimular la participación, de definir las inversiones y los gastos en base a criterios objetivos, aceptados por las comunidades, y capaces de contemplar toda la ciudad a partir de un orden de prioridades que diese cuenta de las enormes diferencias existentes. La forma de funcionamiento encontrada para resolver estos problemas, para asegurar una amplia participación, para garantizar la democracia del proceso y para hacer las discusiones más ricas, educativas y provechosas, fue la siguiente:

1) La ciudad fue dividida en regiones que, poco a poco, se fueron multiplicando. Hoy son 16 regiones, en base a criterios geográficos, sociales y de organización comunitaria, a través de las cuales se organiza la amplia participación de la población. Aparte de eso, para posibilitar la inserción de individuos y entidades vinculadas a otros movimientos, tales como el sindical, el de mujeres, el de salud, el de educación, el de cultura, etc., se crearon cinco estructuras de participación a partir de temas: a)

organización de la ciudad y desarrollo urbano, b) circulación y transporte, c) salud y asistencia social, d) educación, cultura y ocio y e) desarrollo económico y tributación.

Anualmente, la alcaldía promueve, al menos, dos grandes tandas de sesiones plenarias en las regiones y en las estructuras temáticas. En la primera de ellas, se hace la prestación de cuentas del plan de inversiones aprobado el año anterior. Se verifica lo que se ha cumplido, lo que está en curso, lo que aún no ha sido iniciado y cuáles han sido los motivos de esto. Es cuando el poder público se somete a la crítica de la población. Esta fase garantiza la transparencia del proceso, condición fundamental para la relación de franqueza que el Presupuesto Participativo exige. En la segunda tanda, los habitantes de cada calle, de cada barrio y los participantes de las estructuras temáticas escogen sus prioridades y eligen a los consejeros del PP.

Entre esas dos tandas, tiene lugar una fase intermedia, en la cual tienen lugar innumerables reuniones, tanto en las temáticas como en las regionales (que se subdividen en microrregionales). Es cuando la población hace un análisis de sus principales carencias, se forma un juicio sobre sus necesidades y establece una jerarquización de las acciones y obras más urgentes. Aunque esté compuesto por reuniones menores, éste es uno de los momentos más importantes del proceso, porque distribuye, como si de una red de vasos capilares se tratase, la discusión por los barrios y vecindarios de la ciudad, posibilitando una mayor participación, y así es como se produce una fuerte pero saludable disputa entre las comunidades para garantizar los recursos y las inversiones.

2) Después de definir las prioridades y de elegir a los delegados y consejeros de cada región y de cada estructura temática, se forman el Foro de Delegados Regional y Temático y el Consejo Popular del Presupuesto Participativo.

El Consejo del Presupuesto Participativo está formado por dos consejeros titulares e igual número de suplentes elegidos en cada una de las 16 regiones de la ciudad, por dos consejeros titulares e igual número de suplentes elegidos en cada una de las cinco estructuras temáticas, por un representante titular y un representante del Sindicato de los Funcionarios Municipales de Porto Alegre y por un representante titular y un suplente de la Unión de las Asociaciones de Vecinos de Porto Alegre. Los representantes del gobierno son dos y no tienen derecho a voto. El mandato de los consejeros tiene una duración de un año, pudiendo haber una reelección consultiva. Este mandato, sin embargo, es revocable en cualquier momento, a través de un proceso específico que se tramita en el ámbito del Foro de Delegados Regional y Temático y que exige, para que pueda ser consumado, una mayoría cualificada de dos tercios.

Los delegados, que, en número, son bastantes más que los consejeros, se reúnen una vez cada mes y constituyen el ya mencionado Foro de Delegados Regional y Temático. La atribución de los delegados es apoyar a los consejeros en la información y la divulgación entre la población de los asuntos tratados en el Consejo, garantizar las reuniones de la fase intermedia, ayudar en la consolidación de los Consejos Regionales que se hubiesen constituido y, en contacto con la comunidad, hacer un seguimiento de las obras previstas en el Plan de Inversiones.

3) Tras el proceso de reuniones en las estructuras temáticas y en las regiones y la constitución del Foro de Delegados y el Consejo del Presupuesto Participativo, comienza la formación final del Presupuesto Municipal y del Plan de Inversiones. En primer lugar, el conjunto de las secretarías y órganos de gobierno participan en las reuniones del Consejo para discutir las obras, sus costes y su viabilidad técnica. Con esa información, los consejeros y delegados establecen nuevos debates con las

comunidades. Enseguida, el Ejecutivo presenta a los consejeros, de forma detallada, una propuesta presupuestaria, incluyendo todos los apartados de ingresos y gastos. Una vez definidos los grandes números del presupuesto, se pasa entonces a la definición del Plan de Inversiones: a) la prioridad de la región (escogida en las sesiones plenarios regionales – saneamiento, educación, pavimentación, etc.); b) la población total de la región (las regiones con más población reciben mayores ayudas); c) la falta de servicios o de infraestructuras (las regiones más necesitadas reciben mayores ayudas). Combinando estos criterios y discutiendo con la población se definen, entonces, las inversiones y las obras que se realizarán en cada región, a las cuales se suman obras sectoriales y de interés para toda la ciudad, propuestas por la estructura temática y por el propio gobierno.

El Plan de Inversiones es, por tanto, el resultado de demandas regionales, de reivindicaciones sectoriales y de propuestas de naturaleza general relacionadas con la planificación estratégica de la ciudad. Es el resultado, además, de un intenso diálogo crítico entre las comunidades, sus asociaciones, entidades civiles y culturales y el gobierno municipal. Al final del proceso, el Plan de Inversiones es sometido a la aprobación del Consejo del Presupuesto Participativo. El Plan de Inversiones está sujeto al PP.

4) Después de la aprobación del presupuesto municipal por el Consejo, la propuesta es enviada por el ejecutivo al Ayuntamiento. Es aquí donde se establece una compleja disputa en la relación entre la democracia participativa y el carácter delegado de la democracia representativa. Se trata de una relación naturalmente tensa y difícil, pero que se ha revelado de manera positiva. Los ediles discuten y polemizan con el ejecutivo y con los consejeros sobre los grandes números del presupuesto, presentan enmiendas y sugerencias para realizar cambios.

Se establece, entonces, una fuerte negociación, que se traduce en cambios, pero que no afectan a la estructura global de la pieza presupuestaria, considerando que los concejales saben que esta ha sido el resultado de un proceso de inequívoca representatividad social y política. El Ayuntamiento aprueba el Presupuesto General, pero el Plan de Inversiones es aprobado por medio de la soberanía popular en el Consejo del Presupuesto Participativo.

Hemos defendido a lo largo de esos años, el mantenimiento de esta experiencia como forma autónoma y autorregulada de participación popular. Las tentativas de someter el proceso a la ley aprobada en el Ayuntamiento no tienen cabida entre la población, ni tampoco en nuestro gobierno, que defiende el mantenimiento del carácter público del proceso.

3. Los resultados del Presupuesto Participativo

Desde que el PP se consolidó, la alcaldía de Porto Alegre ha destinado a inversiones un porcentaje que varía entre el 15% y el 25% del total de ingresos y lo que resta se emplea para pagos a los funcionarios y gastos de la maquinaria administrativa. De esta forma, según fue mencionado ya al inicio de este texto, las obras decididas por medio del PP representan inversiones por más de 700 millones de dólares, en estos diez años.

A lo largo de los años, las obras de saneamiento básico han sido prioritarias para el Presupuesto Participativo. Esto ha permitido ampliar la red de suministro de agua, entre 1990 y mediados de 1995, de 400 mil a 465 mil familias. Hoy en día, el 98% de las familias de Porto Alegre tienen suministro de agua. En lo que se refiere a la red de alcantarillado, el crecimiento fue aun mayor. En 1989, el 46% de la población tenía servicio de alcantarillado, actualmente, el 74% disfruta de este servicio. Con las

inversiones que están previstas, a finales de 1997 será un 85% de la población el que tendrá este servicio.

Otra cuestión prioritaria para el PP es la pavimentación de las calles en la periferia. Anualmente, se pavimentan entre 25 y 30 nuevos km de calles en los barrios más pobres y necesitados de la ciudad. Drenaje, iluminación pública, urbanización de vecindarios y favelas, vivienda y salud son otros temas prioritarios. En el apartado de educación, las inversiones decididas en el Presupuesto Participativo han permitido duplicar (e incluso más) el número total de matrículas de 1988 a 1996, experimentándose además, paralelamente, una mejoría en la calidad de la enseñanza.

En el apartado de salud, el municipio ha asumido íntegramente el proceso de municipalización de la atención primaria a la población, a través de un convenio con el gobierno federal. Ese sistema, denominado Sistema Único de Salud (SUS), garantiza una atención pública y universal a través de la acción directa de la red de unidades sanitarias municipales y la gerencia y control de los recursos transferidos a los hospitales, clínicas y laboratorios privados que tienen convenio con el Sistema. Dentro del mismo principio de democratización, la política de salud en el municipio se decide en el Consejo Municipal de Salud y en los Consejos Locales, que definen junto con la alcaldía esta orientación.

Pero los resultados del Presupuesto Participativo no pueden ni deben ser medidos a través de los números y los porcentajes, aunque eso sea fundamental para comprobar que la participación, la transparencia y la democracia hacen más eficiente el gasto público. Tan importante como los resultados prácticos del PP, lo es la recuperación de la ciudadanía de Porto Alegre y su despertar a una participación activa en los asuntos públicos. Ese protagonismo popular se ha convertido en la principal fuerza y en la mayor consecuencia de esa experiencia.

Evidentemente, el Presupuesto Participativo no es un sistema perfecto y acabado. Muy al contrario, posee problemas y vicios que exigen una atención, una discusión y un perfeccionamiento constantes. Y tampoco puede ser trasladado de manera automática a otra realidad. No obstante, tiene una breve pero exitosa historia, que lo ha convertido en una referencia nacional e incluso internacional. Como ya se ha dicho, otros municipios han adoptado este método de elaboración del presupuesto y estudiosos de diversos países han venido a conocer la experiencia del PP.

Ha sido un instrumento precioso para cambiar, concretamente, la ciudad, haciéndola más justa y mejor para vivir. Ha servido, también, como eficaz instrumento de cambio de la cultura política de la ciudad, suprimiendo las tradicionales prácticas de corrupción y clientelismo, revalorizando la participación de la ciudadanía y transformando a los hombres y mujeres comunes en protagonistas de su propio destino.