

# Presupuestos participativos en Porto Alegre

## 1. Introducción

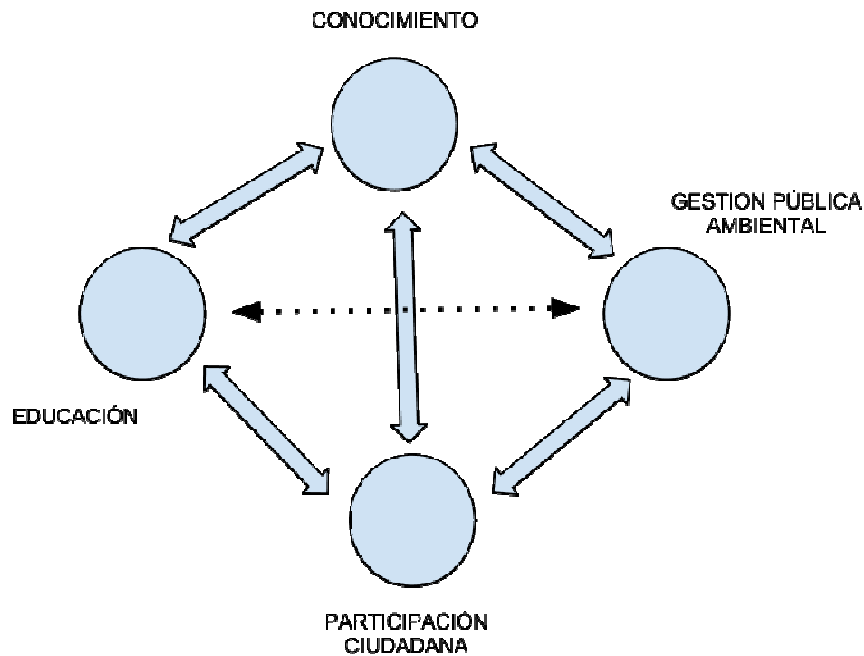
El gobierno representativo se enfrenta con tres problemas fundamentales en lo que atañe al tema de la participación. Primero, es un sinsentido pedir a la gente participar e interesarse por la política institucional cuando los ciudadanos quedan excluidos del poder de decisión real. Segundo, la participación de los ciudadanos en la política institucional es muy selectiva, las personas que disponen de un mayor capital económico y/o cultural son las que más participan. Cuando el voto no es obligatorio, los de arriba votan más que los de abajo (Bourdieu, 1987). Tercero, la representación implica una delegación de poder que no es neutral, porque los supuestos representantes no se contentan con materializar o traducir la voluntad del pueblo en leyes, sino que tienden a acaparar el poder real que han conseguido de los representados.

Estos problemas han contribuido a la emergencia de la idea de un nuevo modelo democrático “participativo”. La democracia participativa es un proceso colectivo de toma de decisiones que combina elementos del modelo representativo y de la democracia directa. Está caracterizado por el hecho de que los ciudadanos tienen en el poder de decidir en política y los políticos profesionales asumen el rol de la implementación. Puesto que los políticos no tienen derecho de alterar las propuestas ciudadanas, el electorado puede monitorizar fácilmente el rendimiento, lo que reduce la discrecionalidad sobre los resultados finales. En un modelo de democracia participativa, el punto hasta el que los ciudadanos pueden afectar a la política y determinar las prioridades sociales depende del nivel en el que quieren involucrarse.

La experiencia de Porto Alegre no es un caso basado en una democracia “de proximidad” que vendría a complementar al nivel micro-local: sino que se trata de una democracia en el sentido fuerte de la palabra. Adicionalmente, ayuda a pensar en los límites actuales de los sistemas occidentales y a imaginar nuevas vías democratizadoras en el futuro. Estas dos características contrastan con la idea de Estado débil neoliberal impulsado desde Europa. Es lo contrario de occidente donde tenemos que i) la gente está desilusionada porque no puede influir en los problemas estructurales que vayan más allá del barrio y se siente impotente y ii) hay un elevado egoísmo de lo local, el fenómeno que los norteamericanos denominan “NMBY” (“not in my backyard”, “en mi jardín no”).

En esta entrada analizamos la experiencia de democracia participativa de Porto Alegre pues nos ofrece una perspectiva de mucho valor, ya que permite visualizar un modelo de gestión pública colectivo basado en la participación, la educación y el conocimiento.

**Figura 1: Gestión Comunitaria Integral**



## **2. Información Básica sobre Porto Alegre**

Porto Alegre es la capital del estado más al sur de Brasil, Rio Grande do Sul tal y como se puede ver en la Figura 1. La ciudad está localizada cerca del río Guaíba, navegable hasta el mar. La navegabilidad de este río ha permitido a Porto Alegre convertirse en uno de los puertos comerciales más potentes de Brasil así como el centro financiero y comercial del Rio Grande do Sul.

**Figura 2: Localización geográfica Porto Alegre**



En el año 2000, la población era de 1.32 millones de personas de las cuales el 96.5% estaban alfabetizadas y tenía un índice de desarrollo humano (IDH) de 0.865, el más alto de todo Brasil. El ingreso per cápita en el año 2000 era de 710 PUs y el coeficiente de gini de 0.61. Lo que hace una de las ciudades más ricas e igualitarias de Brasil. En la Figura 2 se muestra una comparación de los diferentes IDHs para todas las poblaciones brasileñas superiores a 1 millón de personas.

**Figura 3: IDH por ciudades en Brasil**

| CIUDAD         | IDH 1991 | IDH 2000 |
|----------------|----------|----------|
| Porto Alegre   | 0.824    | 0.865    |
| Curitiba       | 0.799    | 0.856    |
| Brasília       | 0.799    | 0.844    |
| Rio de Janeiro | 0.798    | 0.842    |
| São Paulo      | 0.805    | 0.841    |
| Belo Horizonte | 0.791    | 0.839    |
| Goiânia        | 0.778    | 0.832    |
| Belém          | 0.767    | 0.806    |
| Salvador       | 0.751    | 0.805    |
| Guarulhos      | 0.762    | 0.798    |
| Recife         | 0.74     | 0.797    |
| Fortaleza      | 0.717    | 0.786    |
| Manaus         | 0.745    | 0.774    |

A nivel político, cabe decir que en 1982, el dictador militar João Figueiredo, cuyo dominio había quedado totalmente desacreditado por haberse visto involucrado en asesinatos de civiles con bombas, permitió elecciones al Congreso y municipios. A estas elecciones les siguieron elecciones presidenciales en 1985 en las cuales no había ningún candidato militar. En 1988 Brasil se dota de una nueva constitución, una que marcó formalmente el retorno al modelo de democracia representativa. La Constitución del 88' hacía de Brasil una república federal en la que el presidente era elegido por el pueblo cada 5 años, garantizaba el sufragio universal para la gente mayor de 16 años y hacía legales a todos los partidos políticos.

La nueva constitución trajo un importante nivel de descentralización de los poderes del gobierno, particularmente en las tareas de recogida de impuestos. Esta medida fue apoyada por activistas y por élites que vieron la oportunidad de tejer sus redes clientelares. Además de hacer responsables a los diferentes estados responsables de su situación financiera, la constitución también les dotaba de una autonomía política considerable y de la posibilidad de instaurar sus propios sistemas judiciales. Los municipios también fueron capaces de subir su recaudación a través de diferentes tributos.

### **3. Los Presupuestos Participativos**

El proceso de gestión participativa y empoderamiento ciudadano se materializa en el presupuesto u *Orçamento Participativo* (OP), que es la más conocida y exitosa experiencia de gestión local basada en la democracia participativa, Ubiratan de Souza.(2005). La participación se ejerce de forma directa, libre, universal y con carácter deliberativo en asambleas. Las ventajas de la participación física de los ciudadanos en asambleas de barrio (o temáticas) son muchas. Una de las principales es de abrir un círculo virtuoso: la participación es una formación a la democracia y a la

toma de decisión que alimenta en los de abajo, que son los primeros afectados por estas decisiones, una capacidad de tomar decisiones serias e informadas, les dan así una confianza en sí mismos

El OP fue implantado en 1989 cuando el *Partido dos Trabalhadores*, (PT) ganó las elecciones en el Ayuntamiento de Porto Alegre, en varios municipios del País y del exterior, de Belo Horizonte, Sao Paulo, Recife y en el período de 1999-2002 en el gobierno del Estado de Rio Grande do Sul.

### Proceso Temporal

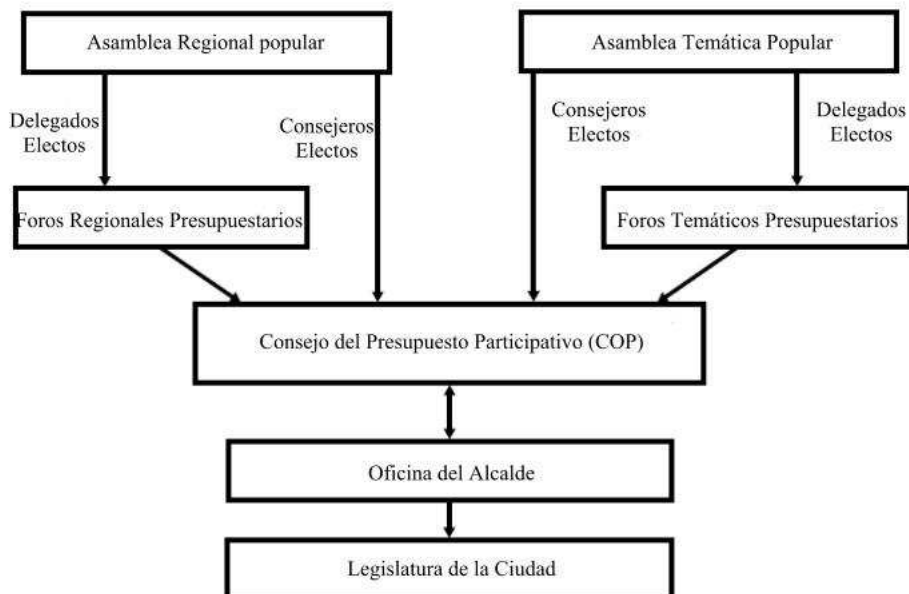
Este proceso puede describirse como un proceso anual cíclico que consiste en tres etapas diferentes: una etapa deliberativa, una etapa de negociación y una etapa de monitorización.

1a : En la etapa de deliberación los ciudadanos participan en asambleas para decidir las prioridades de inversión de su vecindario y votan a los representantes que presentarán y defenderán las decisiones de la asamblea frente al gobierno de la ciudad.

2a: En la fase de negociación el gobierno de la ciudad y los representantes de los diferentes barrios determinan el plan de inversión de la ciudad.

3a: Una vez este plan es aprobado, se pasa a la fase de implementación, y control, en la cual los representantes de cada barrio monitorizan la ejecución del plan.

**Figura 4: Esquema organizativo del OP**



## **Sistema organizativo**

El OP es un sistema piramidal relativamente complejo de tres capas cuyos elementos principales son: las Asambleas Regionales y Temáticas, el Foro de Delegados y el Consejo.

(a) **Las Asambleas Regionales**, llamadas *rodadas*, tienen lugar en cada una de las 16 regiones de la ciudad. Estas asambleas son el foro principal de participación, siendo totalmente abiertas y permitiendo que cualquiera pueda participar. En estos encuentros, cada región evalúa el rendimiento del ejecutivo, define sus prioridades y demandas y elige delegados para el Foro de Delegados. El control y escrutinio del gobierno municipal es el asunto principal de los primeros encuentros. La municipalidad da cuentas de la implementación de los planes de inversión del año anterior.

En los encuentros siguientes, las discusiones se centran en fijar un rango de consenso de prioridades para cada región y una lista jerarquizadas de demandas para cada prioridad. Cada región elige 5 prioridades de las 13 áreas disponibles ( (1) Sanidad básica, (2) Propiedad de las tierras, (3) Transporte y circulación, (4) Asistencia Social, (5) Educación, (6) Servicios de Salud, (7) Pavimentación calles incluyendo agua y sistemas de depurado, (8) Organización de la ciudad (9) Ocio y deportes, (10) Parques, (11) Cultura , (12) Regulación asentamientos y (13) Desarrollo económico. Todas las decisiones son tomadas a través de la regla de la mayoría.

Las elecciones de prioridades de cada región se rankean de acuerdo a 3 criterios: i) carencias de servicios e infraestructura, ii) población y iii) priorización de las áreas que ha hecho la región.

(b) **Las Asambleas Temáticas** tienen lugar junto con la rodada y cubre seis áreas temáticas fundamentales ((1) Salud y Bienestar Social, (2) Transporte y circulación, (3) Organización de la ciudad y Desarrollo Urbano, (4) Cultura y Ocio, (5) Educación y (6) Desarrollo económico e impuestos. La participación depende del interés que los ciudadanos puedan tener en el área. Las decisiones son también tomadas por la regla de la mayoría.

(c) **El Foro de Delegados** se forma por mil delegados. Son elegidos durante las asambleas populares de acuerdo a criterios basados en el número de participantes. Su rol es servir como intermediarios entre el Consejo del Presupuesto Participativo y los ciudadanos. Supervisan la implementación del presupuesto e informan a la población. Los Delegados típicamente son líderes de las organizaciones de la comunidad, así que ciudadanos no integrados en estas estructuras raramente son elegidos.

(d) **El Consejo del Presupuesto Participativo (COP)** es un cuerpo compuesto por 44 consejeros: 2 consejeros de cada asamblea regional (32), 2 por cada asamblea temática (10) y 2 relativos a sindicatos, uno que representa al sindicato de residentes (RUAPA) y otro al de trabajadores (CHALU). Se constituye en el mes de Julio de cada año y su rol es designar y enviar al gobierno de la ciudad un plan detallado de la

propuesta presupuestaria basada en las prioridades decididas en las asambleas regionales así como monitorizar la ejecución de los trabajos públicos aprobados.

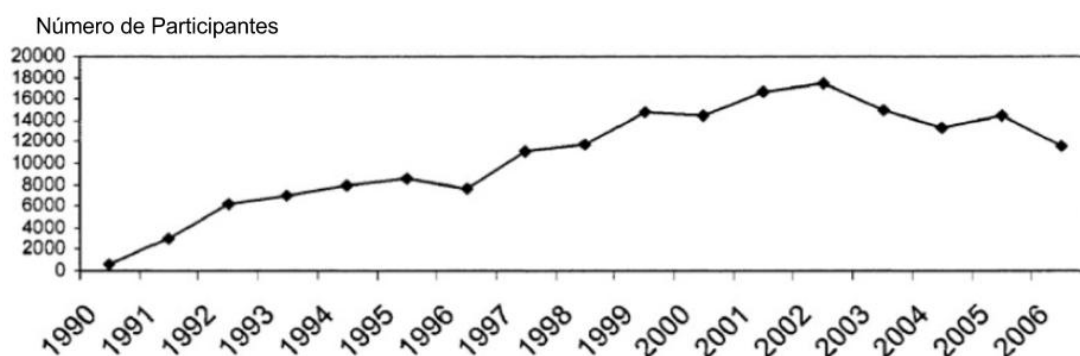
#### 4. La experiencia de Porto Alegre

¿Cuáles han sido los resultados de implementar el Presupuesto Participativo en Porto Alegre? La experiencia de Porto Alegre en cuanto a resultados se caracteriza por dos puntos fundamentales:

##### 4.1 La participación de los ciudadanos ha aumentado

La experiencia de Porto Alegre ha demostrado que los de abajo se pueden implicar en la política cuando hay voluntad y recursos reales en esta perspectiva tal y como muestran Aragonès y Pages (2005). El número de participantes ha crecido anualmente involucrando masivamente a los ciudadanos, si bien es cierto que todavía no supera el 5% de la población total.

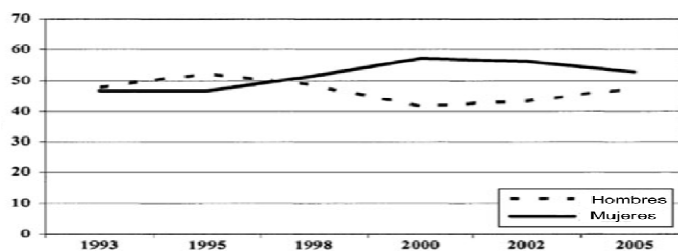
Figura 5: Evolución participación en Asambleas del OP



##### 4.2 Las clases populares son las que más participan, lo que provoca importantes efectos redistributivos

Sin embargo, lo más importante es que la participación en el OP es masiva para aquellos segmentos de la población típicamente desconectados de las instituciones de la democracia representativa. Esto se evidencia al observar el crecimiento en la participación del número de mujeres, sector típicamente desfavorecido.

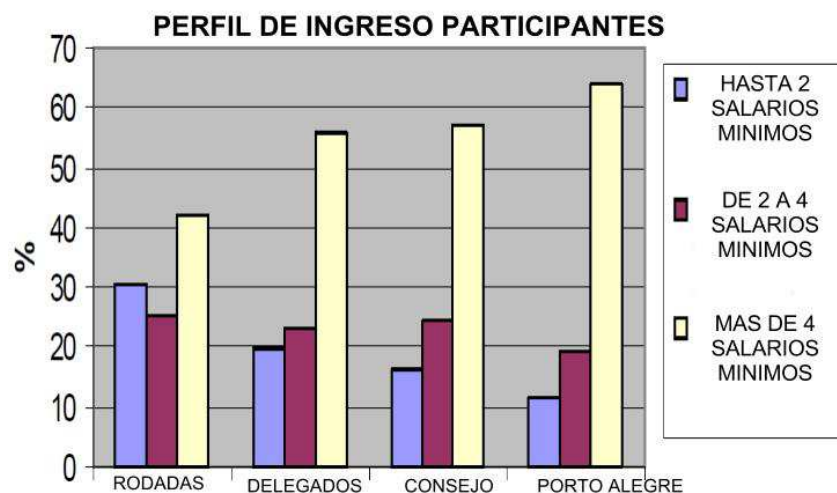
Figura 6: Evolución en % por sexo



En la Figura 7 se muestra el perfil de ingresos de los participantes y habitantes de Porto Alegre. La gran mayoría de los participantes en las estructuras del OP tiene un

ingreso agregado en el hogar inferior a la media. Puesto que una familia prototípica de clase media en 1996 tenía un ingreso inferior a diez salarios mínimos, resulta obvio que los ciudadanos más pobres se ven sobre-representados en el OP.

**Figura 7: Perfil Ingreso participantes en el OP**



Esto también puede observarse a nivel regional. Las zonas con mayor vulnerabilidad social son las que más recursos del OP obtienen. Un 34% de la población situada en la zona de vulnerabilidad elevada capta un 57% de los recursos. Mientras que las zonas de baja vulnerabilidad son donantes netas, obteniendo únicamente un 10% del total del OP.

| Vulnerabilidad Social de la Región | % Población de la Ciudad | % Recursos del OP |
|------------------------------------|--------------------------|-------------------|
| <b>Elevada</b>                     | 34                       | 57                |
| <b>Media</b>                       | 38                       | 33                |
| <b>Baja</b>                        | 28                       | 10                |

### **5. Los Límites de la Democracia Asamblearia en Porto Alegre**

Sin embargo, no todo es maravilloso en Porto Alegre. Aunque el IDH mejore, la desigualdad (que es alta) disminuya y el número de participantes y ciudadanos empoderados en las asambleas haya aumentado, existen importantes problemas. A nivel local, solamente 40.000 personas participan en una ciudad de 1.300.000 personas. A nivel estatal, únicamente 300.000 personas participan en el ámbito para 10 millones de habitantes en el Rio Grande do Sul). Esto plantea un problema cuantitativo y cualitativo para la democracia participativa en Porto Alegre.

Los límites clásicos de la democracia de las asambleas son los relativos a la escala. Cuando la escala es micro-local, es cuando la participación puede funcionar mejor. Los

problemas surgen cuando la escala geográfica o numérica impone construir una pirámide en el sistema de democracia participativa con la elección de delegados, que a su vez tienen que elegir a otros delegados. Más pisos en la pirámide, más fuerte es la tendencia a que se abra un abrecha entre los delegados y la base. Los delegados tienden a transformarse en representantes y distanciarse del pueblo. Por decirlo de otro modo, la democracia directa del OP tiende a transformarse en otra forma de democracia representativa.

Existen varios modos de limitar esta tendencia:

- 1) limitar el cúmulo de los mandatos,
- 2) imponer una rotación en las cargas electivas
- 3) aumentar el control de la base sobre los delegados (mandato imperativo, revocación, etc).

Sin embargo, no es posible anular esta tendencia y de hecho en Porto Alegre se observa un cierto sesgo elitista. Las investigaciones de Yves Sintomer (2002) y la fundación CICADE muestran como la presencia de las clases y barrios populares en las asambleas es mayor que la de las clases y barrios medios. Sin embargo, el resultado se invierte en el proceso de elección de los delegados a los fóruns y al COP (Consejo del Presupuesto Participativo), en el cual los ciudadanos con más diplomas y más renta eran más designados que los otros.

Este resultado no es casualidad. La elección es un mecanismo de selección de los mejores (aristocrático). Además, el mecanismo de la elección conlleva una delegación que distorsiona y concentra el poder en las manos de unos representantes. La democracia implica poder igual de todos los ciudadanos y el mecanismo de la elección lo concentra.

Frente a estas dificultades proponemos dos alternativas para hacer funcional la democracia directa del OP en lugar de plegarnos al gobierno representativo.

#### **a) El Referéndum**

La generalización del uso de referéndum tiene un fuerte sentido para el caso de Porto Alegre, que tiene una esfera pública rica que permite a cada ciudadana construir su propia opinión discutiendo y debatiendo con otros ciudadanos. Este mecanismo podría complementar a las asambleas.

Las ventajas del referéndum a largo plazo serían que en el caso de que la participación en las asambleas, cayera mucho, o de que los delegados se convirtiesen en una vanguardia desconectada de la base siempre siempre se podría maximizar cuantitativamente la participación. Esto podría ser especialmente útil cuando las caídas en la participación pudiesen minar la legitimidad del OP.



Los costes son materiales y temporales y se relacionan con la organización del mismo. Además, el referéndum no implica intensificar cualitativamente la deliberación democrática.

#### **b) Cámaras sorteadas**

En un contexto como el de Porto Alegre las cámaras sorteadas podrían usarse/tomar decisiones o recomendarlas en dos direcciones: i) para cuestiones temáticas que no pueden ser debatidas correctamente en asambleas de barrio y ii) para evitar la multiplicación de los pisos de la pirámide participativa fundada en las asambleas y sus delegados

Otra ventaja fundamental, es que respeta el principio fundamental de la democracia: igualdad en la oportunidad de participar directamente en las decisiones públicas, aún cuando la escala es muy grande. La idea de que los ciudadanos normales sin cualificación particular pueden deliberar de manera inteligente y tomar decisiones legítimas sobre las cuestiones públicas se opone a todos los paternalismos, a las visiones elitistas y al liderismo típico de la tradición de izquierdas latino-americana.

Posiblemente una articulación de asambleas locales y cámaras sorteadas estatales o nacionales sería el híbrido óptimo.