

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN PORTO ALEGRE

DELEGANDO PODER EN LA GENTE

MARTA HARNECKER'
MEPLA. LA HABANA, CUBA, 1999

Marta Harnecker creó como cientista política un estilo que hace escuela, es inimitable. Utilizando un lenguaje sencillo consigue imprimir transparencia a fenómenos sociales, políticos y económicos de enorme complejidad.

Sin pérdida de rigor científico, desarrollando una técnica para entrevistar poco común. Marta ilumina en este nuevo libro una experiencia política de significación relevante, no sólo para Brasil sino para la izquierda en general: el llamado Presupuesto Participativo, aplicado con éxito en la alcaldía de Porto Alegre.

En pocas ciudades del mundo el pueblo siente que es el constructor del presente y del futuro de su ciudad como en la capital de Rio Grande do Sul, gracias a su participación decisiva en la elaboración del presupuesto de su alcaldía.

El Presupuesto Participativo, teoría y práctica, se hace en cada página más claro, más vivo, gana movimiento, emociona. Al intervenir con sus preguntas en los momentos exactos, la autora cambia el rumbo del discurso político, ayuda a disipar dudas, estimula la imaginación de los actores, concentra el debate sobre lo fundamental. El Presupuesto Participativo se hace transparente y deja ver lo que hay de fascinante e innovador en su desafío. Eso en todos los azimutes: decisión política, participación, problemas humanos, cuestiones administrativas, sociales, ideológicas, etcétera.

Fue feliz la solución de la autora de fundir en un texto único las diferentes entrevistas individuales, creando así la ilusión de que se trataba de una gran mesa redonda. Al colocar en el escenario a los representantes del pueblo refuerza la atmósfera de naturalidad, pues esa gente es el alma del Presupuesto Participativo.

La manera como la autora mezcla lo sencillo y lo profundo, transmite al lector la idea de que todo fue fácil en la construcción de su libro, pero eso no fue así, la magia creadora de la socióloga está en la simbiosis y síntesis, que hacen fluir el discurso de los entrevistados.

Estamos ante una obra que seguramente estimulará a nivel internacional el debate sobre la experiencia brasileña del Presupuesto Participativo. Será un instrumento de trabajo importante en muchas alcaldías de diferentes países. En Europa ya empezó a ser discutida por ciertos sectores de la izquierda.

Miguel Urbano

1.1999 09 **Delegando poder en la gente: presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil.** Cómo los pobladores analizan y deciden qué hacer con el presupuesto municipal. Publicado en: Cuba, MEPLA, 1999.

INDICE

INTRODUCCIÓN	5
I. CÓMO SURGE LA IDEA	7
1) Situación financiera caótica: se decide discutir con la población	7
2) Hacia una planificación no burocrática	8
3) Experiencias en Pelotas y Lages	8
II. ESPECIFICIDADES DE RIO GRANDE DO SUL QUE FACILITAN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 9	
1) Una cultura política más sólida que en otros estados	9
2) Un PT con tradición de debate político	10
3) Presencia vaga en el programa	10
4) Respetar las tradiciones organizativas, pero corregir sus desviaciones	12
III. ERRORES INICIALES Y ENSEÑANZAS	12
1. CONSULTAS SIN ORGANIZACIÓN	12
2. TOMAR EN CUENTA LAS TRADICIONES ORGANIZATIVAS	13
3. BUSCAR ADECUADOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN	13
1) Modificada propuesta de Regionalización de la alcaldía	13
2) Regiones donde había vida política	13
3) Micro—regiones	14
4. CONFLICTOS POR FALTA DE INFORMACIÓN	15
5. PROBLEMAS POR ESCASEZ DE RECURSOS	15
1) Miles de demandas	15
2) Incapacidad de cumplir el plan repercute en credibilidad	15
3) A pesar de la escasa asistencia se decide seguir adelante	16
6. NECESIDAD DE JERARQUIZAR	16
IV. LOS REPRESENTANTES POPULARES: DELEGADOS Y CONSEJEROS	16
1. INSTANCIAS: FORO DE DELEGADOS Y CONSEJO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	16
2. EL DELEGADO	17
1) Peligro de clientelismo	18
2) Controla la ejecución de las obras	18
3. EL CONSEJERO	19
1) Diferencias con el delegado	19
2) El mandato revocable	20
3) Trabajo no remunerado	20
4) Representante directo de la población	21
5) De lo local a lo más universal	21
6) Consejeros visitan toda la ciudad	22
7) Información adecuada para adoptar decisiones correctas	22
8) La decisión final la tiene el Consejo	23
9) Demandas no atendidas y sus repercusiones	24
4. PROCESO DEMOCRATICO, ABIERTO A TODOS	24
V. REUNIONES E INFORMACIONES	25
1. TIPOS DE REUNIONES	25
1) Primera reunion plenaria	25
2) Reuniones intermedias: con los vecinos y con las direcciones administrativas	26

3) Elección de nuevos delegados	27
4) Segunda reunión plenaria	27
5) Reuniones del Consejo del Presupuesto Participativo	28
6) Foros de servicios.....	28
7) Foros de delegados	29
2. INFORMACIONES QUE SE OTORGAN A LA POBLACIÓN.....	29
1) Dinámica de las reuniones	29
2) Cómo lograr que las informaciones lleguen	30
VI. PRIORIDADES	32
1. ANTE RECURSOS ESCASOS, QUE LA GENTE DECIDA LAS PRIORIDADES	32
2. LO QUE TRASCIENDE LAS DECISIONES MUNICIPALES	32
3. CRITERIOS PARA ESTABLECER LAS PRIORIDADES	32
1) Criterios para evaluar las carencias	33
2) Mapa de necesidades de cada área	33
3) Realización de obras hacen ganar credibilidad.....	33
4. DE LAS REIVINDICACIONES MATERIALES A LAS DE ORDEN SOCIAL	34
VII. TEMÁTICAS	34
1. DISCUTIR POLÍTICAS DE LA CIUDAD.....	34
2. LAS CINCO TEMÁTICAS Y SUS SUBTEMÁTICAS.....	35
3. ATRAER A OTROS SECTORES SOCIALES	35
1) Política frente al empresariado.....	36
4. SE DISCUTEN LAS OBRAS DE LA CIUDAD.....	38
1) La población debe discutir la contratación de funcionarios	39
VIII. EL COORDINADOR REGIONAL	40
1. EL ORIGEN DEL COORDINADOR REGIONAL	40
1) Unificar el lenguaje; necesidad de trabajo conjunto	41
2) El foro de asesores comunitarios (FASCOM)	42
2. FUNCIONES DEL CROP	42
1) Dificultades para representar al gobierno si se proviene del movimiento	43
2) Defender punto de vista de una administración transformadora.....	44
3. PERSONAL DE CONFIANZA DEL ALCALDE Y LOS SECRETARIOS	44
4. ATRIBUTOS DE UN CROP.....	45
IX. LOGROS	45
1. SALIR DE LA POSICIÓN INDIVIDUALISTA	45
2. DEL VECINO QUE MENDIGA AL VECINO QUE DECIDE.....	46
3. IMPUESTOS Y TRANSPARENCIA	48
4. PROCESO DE APRENDIZAJE	48
5. SE AVANZA MUCHO CUANDO SE PROFESIONALIZA	49
6. CENTROS DE PRODUCCIÓN DE UNA OPINIÓN PÚBLICA INDEPENDIENTE	49
1) Repercute favorablemente en los resultados electorales.....	49
2) Si se pierde el gobierno	50
7. SE CONSTRUYEN VANGUARDIAS SOCIALES	51
8. UNA REFERENCIA NACIONAL E INTERNACIONAL.....	51
9. TODO MODELO ALTERNATIVO DEBERÁ TENER ESTE COMPONENTE	51
X. ASPECTOS A SUPERAR	52
1. EXCESIVAS REUNIONES POR FALTA DE ORGANIZACIÓN	52
2. EL PT NO HA SABIDO CAPITALIZAR LA EXPERIENCIA.....	53

3. ESTUDIAR UNA ADMINISTRACIÓN QUE TIENE ÉXITO SIGNIFICA MOSTRAR POR QUÉ LA OTRA FRACASÓ	54
XI. REFLEXIONES.....	55
1. PARACHOQUES Y ECONOMICISMO	55
2. DEPENDE DE VISIONES ACERCA DEL ESTADO	56
3. NO COOPTACIÓN DEL MOVIMIENTO POPULAR NI APOYO AL STATUS QUO	56
4. RELACIÓN TENSA CON LA ADMINISTRACIÓN.....	57
5. POLITIZA: FOMENTA LA CONCIENCIA ANTINEOLIBERAL	59
6. PROCESO DIFÍCIL, LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA REQUIERE TIEMPO.....	61
7. HACIA UNA ETAPA DE PARTICIPACIÓN POPULAR MAYOR.....	62
XII. LAS LEYES NO ASEGURAN LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN POPULAR.....	63
1) Modificaciones del reglamento	63
2) Reglamento para un proceso imperfecto	64
3) Discusión sobre si transformar en ley o no	64
ANEXOS.	65

INTRODUCCIÓN

1. Este libro busca dar a conocer una de las más interesantes propuestas de participación popular a nivel de gobierno local en América Latina: el llamado “presupuesto participativo”, proceso a través del cual a partir de los limitados recursos disponibles es la población la que, en el desarrollo de debates y consultas, define los valores de los ingresos y gastos, y decide en qué áreas deberán hacerse las inversiones y cuáles deben ser las obras priorizadas, de ahí su nombre: presupuesto participativo.
2. Ya no son los técnicos o los gobernantes, a puertas cerradas, los que adoptan las decisiones sobre la política de impuestos y definen dónde se deben invertir los recursos obtenidos, sino que en ellas participan representantes elegidos directamente por la población.
3. Esta nueva forma de gestión del presupuesto fue **clave para lograr que los vecinos se sintieran comprometidos con los destinos de su ciudad.**
4. No fue fácil lograr este objetivo. Fue necesario vencer el gran escepticismo y apatía reinante entre la gente y la debilidad de un movimiento popular fragmentado, despolitizado y acostumbrado a mendigar favores. Luego de diversos ensayos y errores el proceso fue madurando y encontrando su camino.
5. Gracias al presupuesto participativo se **logra transformar la lógica tradicional de distribución de los recursos públicos** que siempre había favorecido a los sectores de mayores ingresos. El hecho de que fomente la participación popular —especialmente de los sectores más necesitados— lo transforma en un arma poderosa para una mejor redistribución de los recursos de la ciudad, invirtiendo las prioridades que hasta entonces habían tenido los anteriores gobiernos: los que siempre fueron humillados y desamparados pasan ahora a ser los más atendidos.
6. Se transforma también en **un instrumento de planificación y de control sobre la administración.** El problema del control es quizá uno de los elementos más olvidados, pero a la vez uno de los fundamentales para que exista una gestión democrática, porque poca cosa se logra con priorizar determinadas obras si la gente no se organiza para dar seguimiento a estas iniciativas, vigilando que los recursos se empleen en las obras a las que estaban destinados y no se desvíen a otros objetivos, y que las obras se ejecuten con la calidad requerida. La falta de control por parte de la gente es lo que crea el terreno propicio no sólo para la corrupción y el desvío de recursos, sino para que los propios vecinos no hagan las cosas como se deben hacer en función de los intereses colectivos.
7. El presupuesto participativo es también **una herramienta para la lucha contra el clientelismo y el intercambio de favores.** Como la definición de las obras a ejecutar la hacen los propios vecinos, se neutraliza así la influencia de los dirigentes administrativos, concejales y caudillos locales en la distribución de los recursos.
8. Es, además, **un medio idóneo para agilizar la máquina administrativa,** hacerla más competente y disminuir la burocracia; aumenta el nivel de satisfacción por las obras realizadas y disminuye la demanda de otras, al mismo tiempo que mejora la calidad de vida en los lugares donde son ejecutadas.
9. Por otra parte, las personas, al ver la eficiencia y la transparencia en la utilización de recursos provenientes de su tributación, tienen una **mejor disposición para cumplir con las normas tributarias y no evadir impuestos,** aumentando así las recaudaciones de la alcaldía.

10. Por último, quizá el logro más significativo sea el haber conseguido **motivar la participación ciudadana en las tareas de gobierno de la ciudad**: el que los vecinos conozcan y decidan sobre las cuestiones públicas es una forma concreta en la que el pueblo se siente gobierno y eso hace crecer humanamente a las personas, las dignifica la gente deja de sentirse mendigo; las politiza en el sentido amplio de la palabra, les permite tener una opinión independiente que ya no puede ser manipulada por los medios de comunicación controlados por las fuerzas de derecha; y las convierte cada vez más en sujetos de su propio destino.

11. Este proceso permite romper con la alienación tradicional de los liderazgos comunitarios que entienden que el problema no es exclusivo de su calle y de su barrio. Las personas comienzan a **comprender que sus problemas no son ajenos a la situación global** de la economía, a la situación social nacional, inclusive a la situación internacional. Los vecinos superan la actitud simplemente demandante y localista y pasan a asumir una actitud protagónica en los destinos de su ciudad. Esto nada tiene que ver con la cooptación de las organizaciones populares por el estado o de su disolución en el estado. Por el contrario, se forma **un núcleo de poder fuera del estado**, fuera del ejecutivo y fuera del legislativo y por eso se trata de una experiencia altamente positiva y altamente revolucionaria.

12. Aunque el Partido de los Trabajadores de Brasil ha puesto en práctica este proceso en todas las alcaldías donde ha llegado a ser gobierno con mayor o menor acierto, no cabe duda que es en Porto Alegre ciudad gobernada por este partido durante tres mandatos consecutivos donde la experiencia está más consolidada. Y por esto es que la hemos elegido como objeto de nuestro estudio.

13. Lo que aquí pretendo es que el lector se forme una idea lo más acabada posible, a través del testimonio de sus propios protagonistas, de cómo funciona este proceso, de sus dificultades iniciales, del aprendizaje que se ha producido a través de la propia práctica y de los nuevos elementos que han ido siendo incorporados a partir de ese aprendizaje.

14. Pero, no sólo eso, también me interesa que el lector comparta reflexiones acerca del alcance que esta experiencia pueda tener para la construcción de una sociedad alternativa.

15. Conocí el proceso del presupuesto participativo por primera vez en 1991, durante el mandato de Olivio Dutra², primer alcalde petista de Porto Alegre y hoy gobernador del Estado de Rio Grande do Sul. Ya entonces se podía vislumbrar sus proyecciones. Luego retomé su estudio en mayo de 1997; en esta ocasión entrevisté a Raúl Pont, actual alcalde; Tarso Genro, vicealcalde durante la administración de Olivio y alcalde en el mandato siguiente; Ubiratan de Souza (Bira), director del Gabinete de Planificación desde 1993; Assis Brasil Olegario Filho, coordinador de Relaciones con la Comunidad desde 1993; Iria Sharon, asesora de Salud ; Neonilse Guimarães (Iti), asesora de Educación; Laerte Meliga, jefe de despacho de Olivio Dutra en el primer mandato petista todos ellos cuadros con experiencia de trabajo en el aparato administrativo y partidario en Porto Alegre; y entrevisté además a Cintia Finger y Angélica Marinha, coordinadoras regionales; y a Shirley Pacheco (Chica), Zilde da Silva y Clayton Rebello, consejeros del Presupuesto Participativo.

16. Aunque se trató de entrevistas individuales organicé el libro como si fuese una gran mesa redonda, en la que a veces varios entrevistados se refieren a un mismo tema complementando ideas o añadiendo ejemplos. Todos los entrevistados tuvieron acceso al texto elaborado por mí y pudieron precisar ideas o corregir errores.

2. El primer mandato petista se desarrolló entre 1988 y 1992.

17. Mis preguntas buscaban extraer el máximo de información sobre la experiencia del presupuesto participativo y motivar, al mismo tiempo, una reflexión acerca de sus resultados. Algunas de ellas asumían las inquietudes de las personas más escépticas, que ven a este proceso como funcional al neoliberalismo, que lo catalogan de economicista y lo acusan de debilitar al movimiento popular al atraer a muchos de sus cuadros a tareas relacionadas con el aparato institucional. Me pareció útil plantear estos temas para permitir a mis interlocutores argumentar a fondo acerca de los puntos fuertes y los puntos débiles de esta experiencia.

18. Recomiendo al lector examinar el detallado índice antes de iniciar la lectura del texto para no tener que explayarme aquí acerca de la forma en que organicé el material.

19. Agradezco las sugerencias que me hiciera Horacio Lara para hacer más accesible este texto a un público europeo; a Carlos García Pleyán y Dora María César; las rigurosas transcripciones realizadas por María Stédile; el trabajo de edición de Beatriz Muñoz; la colaboración especial de Iliana Fariñas e Ignacio Rodríguez en la preparación del material; y el apoyo constante del equipo de MEPLA.

20. Para terminar quisiera expresar que estoy convencida de que en momentos en que la política y los políticos sufren un gran descrédito gobiernos locales en manos de una izquierda transformadora que aplica medidas como las aquí analizadas, pueden ser un arma muy importante como contraejemplo al neoliberalismo, demostrándole a la gente que la izquierda no sólo declara ser mejor, sino que realmente lo es. Y algo no menos importante, pueden servir de señales de un camino alternativo.

Marta Harnecker
28 septiembre 1999

I. CÓMO SURGE LA IDEA

1) SITUACIÓN FINANCIERA CAÓTICA: SE DECIDE DISCUTIR CON LA POBLACIÓN

—De acuerdo a lo que conozco, es en Porto Alegre donde se puede encontrar la experiencia más completa del presupuesto participativo de todo Brasil y la primera que tuvo lugar en el país, ¿podrían contarme cómo surgió esta idea?

21. Ubiratan de Souza (Bira)³: Cuando el Partido de los Trabajadores de Brasil y el Frente Popular llegaron al gobierno, la gente creía que se le iba a solucionar todos sus problemas; no tenía conciencia de que contábamos con muy pocos recursos. Heredamos del gobierno anterior una deuda enorme y el 98% de los recursos financieros municipales estaban comprometidos con el pago de salarios de los funcionarios municipales.

22. Assis Brasil Olegario Filho⁴: Además, los ingresos eran muy bajos porque no existían mecanismos eficaces para el cobro de los impuestos. Por otra parte, al no estar el catastro actualizado, el Impuesto Predial Territorial Urbano (IPTU) que debía permitir cobrar una cantidad

3. Economista. Director del Gabinete de Planificación desde 1993 en la Alcaldía de Porto Alegre. Recientemente pasó a trabajar a nivel estadual en el gobierno de Olivio Dutra. Militante del PT.

4. Cientista social. Coordinador de Relaciones con la comunidad desde 1993. Militante del PT.

mayor a los sectores más favorecidos de Porto Alegre terminaba por no ser progresivo.⁵ Teníamos también un atraso con los suministradores, con los prestadores de servicios.

23. Bira: Ante esta caótica situación, el alcalde, Olivio Dutra, se sintió acorralado. Entonces dijo: “Bueno, los recursos financieros que tenemos son éstos. Vamos a mostrarlos de manera transparente a toda la población”. Y desde entonces se asumió el compromiso de que el destino de todos los recursos recaudados sería discutido siempre con la gente. Así empezó el presupuesto participativo.

24. Assis: Había que partir a la ofensiva y cambiar la correlación de fuerzas. Eso era una cuestión de sobrevivencia política.

2) HACIA UNA PLANIFICACIÓN NO BUROCRÁTICA

—¿A quién se le ocurrió la idea?

25. Bira: A Olivio Dutra y Tarso Genro cuando eran alcalde y vicealcalde respectivamente, y a su equipo de gobierno. Al resolver avanzar por esta vía eliminamos un problema técnico: el Gabinete de Planificación jamás podría decir con efectividad qué obras deberían hacerse primero en una determinada región y, **al mismo tiempo, terminamos con la planificación burocrática** que decide todo detrás de un escritorio, sin consultar para nada a las personas que serán afectadas por esas decisiones. En las regiones, ¿quién mejor que la propia gente para señalar la prioridad y jerarquía de las obras a realizar en su propio territorio?

3) EXPERIENCIAS EN PELOTAS Y LAGES

—Para llevar adelante esta idea ¿se inspiraron en alguna experiencia?

26. Neonilse Guimarães (Iti)⁶: Ya había habido experiencias de consulta popular en otras dos ciudades; que yo recuerde: en Pelotas⁷, aquí en Rio Grande do Sul; y otra en Lages⁸, en Santa Catarina con gobiernos del MDB. Algunas personas del PT las conocían. Funcionaban más por plenarios y consistían en simples consultas populares.

—¿Se inspiraron ustedes de alguna manera en esa idea?

27. Iti: Seguramente algo se sacó de allí, hay que preguntarle a Iria, que siguió de cerca esas experiencias. Cuando se discutía el programa de Olivio, antes de la campaña electoral, se hacía referencia a eso.

28. Iria Sharon⁹: Por supuesto que la derecha, que trata de subestimar nuestra experiencia, ha dicho que en Pelotas se dio un proceso de presupuesto participativo antes de que llegara el Partido de los Trabajadores a la alcaldía, pero ese era un proceso simplemente consultivo. Ocurría de la siguiente

5. Los que tenían mejores terrenos no pagaban la cantidad que deberían pagar si el catastro estuviese actualizado. Los terrenos se usaban para la especulación, se compraban muy baratos y se esperaba que el estado invirtiera en infraestructura: redes de agua, luz, teléfonos, pavimentación de calles, etcétera, para luego revenderlos a mejores precios. En Porto Alegre hay muchos terrenos baldíos que se usan con este fin.

6. Asesora de Educación en el actual mandato. Vicepresidenta del PT municipal en el gobierno de Olivio Dutra.

7. Una experiencia muy corta (1985-1986) con el alcalde Bernardo de Souza, hoy diputado del PSB.

8. Experiencia de un gobierno del Movimiento Democrático Brasileño (MDB) en los años 70. Este fue un partido de oposición permitido durante la dictadura, y cuyo alcalde en ese período fue Dirceu Cameiro.

9. Asesora de Salud en el actual mandato, ex coordinadora de Relaciones con la Comunidad durante el mandato de Olivio Dutra. Secretaria general del PT en Rio Grande do Sul en el mandato de Tarso Genro.

manera: algunas regiones de la ciudad decían: “Oiga aquí tenemos diez mil reales, ¿qué hacemos con ellos?” No había un proceso de discusión, de recoger las necesidades de la gente, de buscar invertir las prioridades del gobierno, ¡esa es la diferencia!

29. Y respecto a Lages era algo similar, hay un libro que cuenta la experiencia y yo la conocí de cerca porque participé en ella. No era eso lo que nosotros queríamos poner en práctica, apuntábamos a un proceso mucho más participativo, pero eso no significa que debamos arrojar esa experiencia a la basura. **Tenemos muy mal hábito de comenzar todo de nuevo**; ese es un defecto que tenemos aquí: no entender que se trata de un proceso colectivo de construcción.

30. Para resumirte, aunque se habían dado algunas experiencias de consulta popular, estas habían sido muy imperfectas y de hecho no existía ningún modelo que pudiésemos copiar, lo que había era una voluntad política del gobierno que decidió discutir el presupuesto con la población. Los métodos, la forma de hacer, fue un aprendizaje tanto para el gobierno como para la población.¹⁰

II. ESPECIFICIDADES DE RIO GRANDE DO SUL QUE FACILITAN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

1) UNA CULTURA POLÍTICA MÁS SÓLIDA QUE EN OTROS ESTADOS

—Antes de entrar en la explicación del proceso del presupuesto participativo, quisiera que me contaran si en esta región del país existían tradiciones culturales y políticas que de alguna manera hayan abonado el terreno para su exitosa puesta en práctica.

31. Tarso Genro¹¹: En el Estado de Rio Grande do Sul existe, sin duda, una cultura política más sólida que en otros estados del país. Esto está relacionado con el hecho de estar ubicado en el extremo sur de Brasil y haberse formado en una cultura de resistencia para afirmar su propio territorio.

32. Assis: Por sus características geográficas y de frontera con Uruguay y Argentina, fue forjado a través de conflictos entre los españoles de esa región y los portugueses que tenían el poder central en Brasil. Más adelante desde las últimas décadas del siglo pasado y hasta la década del treinta de este siglo fue marcado por la polarización entre federalistas parlamentaristas y republicanos positivistas. Entre los años cuarenta y sesenta, por la división entre la derecha clásica y el populismo de izquierda. Por último, entre los años sesenta y setenta por la división entre la oposición y los partidarios del régimen militar.

33. Tarso: Por otra parte, tenemos una sociedad civil relativamente organizada, que tiene una tradición de participación. Tanto es así que durante la dictadura militar el nuestro fue uno de los estados en que hubo menos tortura, porque ese tipo de práctica era muy rechazado por la sociedad civil, de ahí que la dictadura aquí fuera un poco más blanda de lo que fue en otros lugares de Brasil como en Rio de Janeiro o en Sao Paulo.

10. Para constatar esta ausencia de modelo participativo, ver Anexo 1 donde se explican de forma breve los antecedentes de la gestión municipal en Brasil.

11. Abogado. Vice alcalde durante la administración de Olivio Dutra y alcalde en el mandato siguiente; coordinador de la campaña presidencial de Luis Inácio da Silva en 1998. Dirigente nacional del PT.

2) UN PT CON TRADICIÓN DE DEBATE POLÍTICO

34. Tarso: Yo creo, además, que aquí existe una tradición de debate político y teórico en el Partido de los Trabajadores de Brasil que no existe en ningún otro estado. Esa fue una de las cosas que consolidaron al PT aquí y que permitieron que esta experiencia fructificara.

35. Raúl Pont¹²: Acá nosotros tenemos un grado importante de lealtad interna, de compromiso colectivo, de unidad en el enfrentamiento con los de fuera: con la burguesía, con los patronos. En Porto Alegre hubo tres precandidatos a alcalde en las últimas elecciones y una discusión bastante fuerte dentro del PT, pero cuando se decidió que fuera yo el candidato terminó la discusión, acabó la lucha interna y todo el Partido se volcó a ganar las elecciones.

—*¿Cuál era en aquel momento la fuerza de la izquierda en la región y cuál era la fuerza del PT?*

36. Assis: Como sabes, el PT nace a comienzos de los años ochenta de la vanguardia combativa del movimiento sindical de los metalúrgicos, bancarios y profesores, sectores de la intelectualidad universitaria y el movimiento estudiantil. Este partido disputa la hegemonía de la izquierda con los sectores reformistas del PMDB¹³, los partidos marxistas de cuño estalinista y el populismo (PDT¹⁴). Su liderazgo se consolidó al final de la década de los ochenta en Porto Alegre y a inicios de los noventa en el Estado de Rio Grande do Sul.

—*Además de un PT bastante consolidado ¿se contaba con un movimiento popular organizado?*

37. Raúl: Cuando nosotros ganamos las elecciones del 98 encontramos un movimiento comunitario razonablemente organizado. Existía un número bastante importante de entidades, asociaciones de vecinos, de pobladores, etcétera, aunque muchas ejercían prácticas clientelistas o poco representativas. En algunas regiones ya había experiencias de acción articulada y organizada de varias asociaciones en torno a una unión o consejo popular, para llevar adelante luchas y acciones comunes, aunque no había una conciencia de consejo como la que se formulaba en el programa del PT. De hecho, cuando iniciamos la organización del presupuesto participativo, recurrimos a las asociaciones vecinales existentes para convocar a las reuniones.

3) PRESENCIA VAGA EN EL PROGRAMA

—*¿Ustedes habían incluido en el programa de gobierno esta cuestión del presupuesto participativo?*

38. Iti: No, lo que se planteaba como una de las prioridades era gobernar con la participación popular y luego, por las dificultades que se fueron encontrando en el camino, se fue llegando al presupuesto participativo.

39. Raúl: En el programa que manejamos en nuestra primera campaña electoral, en los inicios de los años ochenta, planteábamos la idea de gobernar con consejos populares. Eso era más una referencia teórica e histórica de la izquierda, que una experiencia vivida. No existía en Brasil ninguna experiencia autónoma del movimiento popular o de gobiernos de izquierda de este tipo. Por lo tanto, era sólo una referencia teórica, programática, que buscábamos materializar.

12. Profesor universitario. Actual alcalde; vice alcalde durante el gobierno de Tarso Genro. Dirigente nacional del PT.

13. Partido del Movimiento Democrático Brasileño.

14. Partido Democrático Laborista.

40. Iria: Idealizamos mucho los consejos populares. Pensábamos que, al asumir un gobierno de izquierda en Porto Alegre, toda la población se interesaría por participar en la administración de la ciudad, pero, en realidad, eso no ocurrió así: hubo una intensa participación en las plenarias, pero la gente sólo iba a pedir, quería ver todos sus problemas resueltos de forma inmediata.

—¿Ya existían consejos populares?

41. Iti: No existían consejos populares pero el gobierno de Collares, que era del PDT, había tratado de implementar en Porto Alegre lo que denominó “consejos comunitarios”, inclusive la cámara municipal¹⁵ aprobó una ley al respecto.

—¿Y cuál era su función?

42. Iti: Tenían una función similar a lo que luego fue el presupuesto participativo: discutir las políticas de la ciudad, las prioridades, pero nunca funcionó bien, porque la propia composición fue discutida durante tanto tiempo que prácticamente ni fueron instalados. Cuando nosotros asumimos el gobierno, ya veníamos con una visión crítica de esos consejos que eran mixtos: gobierno y comunidad; considerábamos que en los consejos la comunidad debía tener independencia con respecto al gobierno.

—¿Ustedes, como administración, intentaron crear los consejos populares?

43. Iria: Sí, intentamos crearlos en las islas que conforman el archipiélago que rodea a Porto Alegre, una región de la ciudad tradicionalmente muy apartada, muy aislada del continente, pero con varias asociaciones de pescadores y asociaciones de vecinos. En ese momento consideramos que era el mejor lugar para hacer esa experiencia porque allí la influencia del PDT y otros partidos de oposición era muy fuerte.

44. El barrio del Archipiélago de las Islas es un caso muy particular. Cuando nosotros asumimos el gobierno había una persona del PDT que llevaba ya más de quince años como presidente de la asociación de vecinos; de hecho se había convertido en una especie de vicealcalde, además era muy paternalista.

—¿Qué hicieron entonces?

45. Iria: Convocamos a reuniones en todas las islas para discutir sobre la participación de la población en la gestión de la alcaldía. La idea fue bien acogida por los pobladores. Estos, en un primer momento participaron: realizaron elecciones directas, se puso propaganda, se publicitó todo como si fuese una elección para cargos en el legislativo, pero, como existía una tradición muy clientelista en la región, en el momento en que los candidatos triunfantes ocuparon sus cargos, prevaleció la voluntad del cacique de la región que estaba ligado al PDT.

—¿Por qué ocurrió esto?

46. Iria: Porque ese trabajo no pudo ser sustentado en lo cotidiano por el PT, allí no había militancia y sin apoyo partidario no pudo marchar. El problema básico fue la falta de conducción política. Fue una experiencia frustrada. Hoy la situación es diferente, esta región funciona como cualquier otra región pues tiene un trabajo consistente, hay muchos simpatizantes del PT y afiliados; porque la alcaldía creó desde la administración una base social en la ciudad que supera incluso los límites del propio Partido.

15. Organo legislativo municipal.

4) RESPETAR LAS TRADICIONES ORGANIZATIVAS, PERO CORREGIR SUS DESVIACIONES

47. Iria: Nosotros comenzamos ese trabajo también en otras regiones, pero ya de una manera diferente: lo hicimos esta vez **partiendo de lo que ya existía**, aunque fuera algo incipiente y como en la región existían consejos comunitarios decidimos apoyarnos en ellos para convocar a las asociaciones de pobladores. El PDT tenía una base fuerte en el movimiento comunitario y el PMDB y el PDS alguna presencia.

—¿Qué era lo que movía a la gente a participar en esos consejos comunitarios?

48. Iria: Eran reivindicaciones muy concretas, relacionadas con la mejoría de las condiciones de vida: la mayor parte de la periferia de la ciudad no poseía infraestructura, carecía de puestos médicos... Los presidentes de las asociaciones cumplían las funciones de representantes electorales de algún partido: algo típico del sistema clientelista. Nosotros nos encontramos, por ejemplo, con que en un mismo lugar existían dos o tres centros comunitarios, mientras que en otros no había ninguno porque allí no había un candidato.

49. Recuerdo que en los comienzos de nuestro mandato cada asociación de barrio solicitaba audiencia al alcalde para reivindicar alguna necesidad: la iluminación de algún sector, cubrir un hueco en la calle; en realidad eran cosas muy puntuales. Nosotros procuramos cambiar esa relación con la alcaldía. Ibamos allí y solicitábamos que convocaran a los vecinos y a otras asociaciones cercanas, para tratar con todos ellos los problemas más integralmente. Ese trabajo de articulación y de consolidación del proceso nos tomó dos años. Cuando se organizaron los espacios para discutir el destino del presupuesto de la alcaldía, comenzamos a recibir las reivindicaciones sólo a través de esas entidades.

50. Fue de esa manera como se avanzó en la organización popular en Porto Alegre, pero esto sólo se logró **cuando se respetó la forma de organización que el pueblo tenía**.

—¿Cuándo exactamente se puso en práctica la experiencia del presupuesto participativo?

51. Assis: Este proceso se inició en 1989 con la discusión del presupuesto del 90. Decidimos empezar, a pesar de la inexistencia de una propuesta más elaborada de cómo realizar el proceso, de los escasos recursos financieros que teníamos, de la oposición de la prensa burguesa, de la desconfianza y estado de expectativa de la comunidad, etcétera.

III. ERRORES INICIALES Y ENSEÑANZAS

—Iria, tú que fuiste una de las responsables de la puesta en marcha del proceso del presupuesto participativo, ¿puedes contarnos tus experiencias y reflexiones al respecto?

1. CONSULTAS SIN ORGANIZACIÓN

52. Iria: El primer año, cuando fuimos a discutir el presupuesto, fue desastroso. Hicimos las cosas muy apresuradamente. Las demandas fueron colosales, ¡enormes!

53. Iti: Al inicio se consultó a la población de manera desorganizada. Se le preguntaba a la gente qué quería que el gobierno ejecutara. Era una pregunta demasiado general y partía del supuesto de que la gente entendía lo que significaba la asignación de recursos dentro de la alcaldía. Empezamos con esa experiencia convencidos de que la población sabía algunas cosas pero, en realidad, no era así. Por ejemplo, muy pocas personas conocían cuál era la cifra de ingresos que podía ser invertida

en obras. A nosotros nos costó mucho entender las limitaciones que tenía la alcaldía en términos de disponer de recursos. La población debía comprender que sólo podía intervenir y opinar sobre los ingresos disponibles. Eso fue algo muy difícil de lograr. Cuando se comprendió esta situación pudimos avanzar en el presupuesto participativo.

2. TOMAR EN CUENTA LAS TRADICIONES ORGANIZATIVAS

—¿Cómo iniciaron ese trabajo?, ¿a quiénes reunían?

54. Iria: Luego de la experiencia fracasada de las islas decidimos, como te decía, partir de los consejos comunitarios sabíamos que existían en varios lugares de la ciudad. Entonces, a partir de ahí, comenzamos a tomar contacto con los líderes de las asociaciones de vecinos y los invitamos a participar en una reunión para discutir el presupuesto municipal. Ese fue el primer encuentro.

3. BUSCAR ADECUADOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN

1) MODIFICADA PROPUESTA DE REGIONALIZACIÓN DE LA ALCALDÍA

55. Iria: Hicimos una propuesta de regionalización dividimos la ciudad de Porto Alegre en cinco regiones y la presentamos a los dirigentes comunitarios.

—¿Qué significaban esas regiones en términos de población?

56. Iria: Aproximadamente unos cuatrocientos mil habitantes por región...

—Una enorme cantidad de gente ¿no?, ¿pretendían reunir a todas esas personas en una sola asamblea?

57. Iria: La verdad es que nosotros pensábamos que cada región debía convocar a una asamblea, pero las personas reunidas allí consideraron que las regiones eran muy grandes y que surgirían problemas para el transporte e hicieron otra propuesta. De mutuo acuerdo en lugar de las cinco regiones que propusimos inicialmente se establecieron dieciséis regiones en la ciudad¹⁶. No se trataba sólo de una división geográfica, era también una división geopolítica. Buscábamos una mayor afinidad entre los ciudadanos. Esa regionalización fue diseñada de acuerdo con los dirigentes poblacionales.

2) REGIONES DONDE HABÍA VIDA POLÍTICA

58. Bira: Las regiones se crearon allí donde había movimiento social organizado, donde no lo había no se crearon, porque no tenía sentido crear una organización que no tuviera vida política.

59. Assis: A nivel del gobierno hicimos un censo de entidades, de asociaciones por región, y nos dedicamos a organizar las que ya existían para que tuvieran quincenalmente una reunión.

60. Había que hacer todo un trabajo para que la región no se limitase a unas cinco o seis entidades. Para aumentar el número de personas debíamos tener a alguien del gobierno en cada región. Esta persona debía hacer una investigación de las entidades que existían en cada barrio y luego realizar con ellas un trabajo militante, un trabajo de hormiga, un trabajo cuerpo a cuerpo. Sólo así se logró dar a conocer el presupuesto participativo y explicarle a la gente cómo funciona.

16. Ver anexo 2 (Mapa de las 16 regiones).

61. Yo fui unas de esas personas. Trabajé en la región centro, donde predomina la clase media, sectores medios, trabajadores calificados con una buena renta, funcionarios públicos, bancarios, profesores universitarios, pequeños comerciantes, etcétera. El centro tiene esa característica: muchos barrios considerados nobles y algunas poblaciones pobres, con una situación irregular en cuanto a la propiedad del terreno. Es una región que no tiene problemas de infraestructura: hay calles pavimentadas, iluminación, transporte, saneamiento, plazas, escuelas, salud ... Todo eso prácticamente resuelto. La mayoría de las demandas tiene que ver con el sector cultural, con la cuestión de la recreación, medio ambiente; son otras preocupaciones. Las condiciones materiales favorables hacen más difícil la movilización; hay que trabajar en el sentido de lograr organizaciones representativas de los intereses y problemas específicos de esos habitantes.

—¿Qué tipo de organizaciones?

62. Assis: Asociaciones culturales, ecológicas, deportivas... Aún en esta región de barrios más acomodados, la mayor parte de la gente que participó en un inicio provenía de poblaciones populares de esa región. Visité a esas personas y les pregunté por qué estaban participando pocas poblaciones si conocían el presupuesto participativo; les expliqué que este gobierno era diferente, es decir, hice todo un proceso de promoción y de reclutamiento para el presupuesto¹⁷.

3) MICRO-REGIONES

—He sabido que luego algunas regiones se han subdividido en micro—regiones...

63. Iria: Así es. Eso contribuye a organizarse mejor porque las regiones abarcan un territorio muy extenso. En esta región se hicieron cinco micro—regiones para dar más posibilidades de participación, porque las personas, a veces, no van al consejo popular, tienen dificultades para salir. En la micro—región eso no ocurre, a las personas les es más fácil llegar, están más cerca.

64. Cintia Finger¹⁸: Aquí en la Región Extremo Sur nosotros tenemos siete micro-regiones: Lageado, Extrema, Santa Mónica, Belém Nuevo, Ponta Grossa, Sao Caetano y Lamí. Sus reuniones son abiertas a toda la población y en ellas se examina cuáles son las demandas de obras que tiene la gente.

—En cada una de estas micro—regiones ¿se hace una reunión o se hacen varias?

65. Cintia: Se hace una reunión intermedia por micro-región. Cada una de ellas puede comprender uno o varios barrios.

—¿Cuántas personas más o menos van a una de esas reuniones en tu región?

66. Cintia: Normalmente en torno a cien personas; unas veces más, otras menos.

—¿Con qué criterio se diseñan las micro—regiones?

67. Cintia: Por ejemplo, en la Región Extremo Sur los núcleos poblacionales se encuentran distantes unos de otros. En ese caso cada uno de ellos se vuelve una micro—región. Eso facilita el acceso de los vecinos a las reuniones. El personal de la alcaldía que participa en el proceso del presupuesto participativo no sólo asiste a las grandes asambleas, sino también a las reuniones de las

17. En la época en que llegué, ya había dos consejeros en la región: un compañero ligado al Partido Comunista y otro al PDT, pero estaban muy desorganizados, discutían entre ellos, no tenían interés en organizar a la gente, en informarla, marginaban a los líderes de los pobladores. Finalmente terminaron por ser expulsados.

18. Socióloga. Asesora comunitaria y coordinadora regional.

micro—regiones. Esta subdivisión resulta más práctica para elegir las prioridades de esos territorios, porque sus problemas son semejantes. Es una forma de democratizar y de dar más acceso a las personas para que participen: hay personas que no van a las grandes asambleas pero participan en la reunión de su micro—región.

4. CONFLICTOS POR FALTA DE INFORMACIÓN

—*Iria, después de lo que ha dicho Cintia volvamos a tu recuento de las primeras experiencias...*

68. Iria: Nos enfrentamos a enormes conflictos ese primer año. La población se imaginaba que nosotros estábamos allí para discutir todo el presupuesto de la alcaldía y en realidad no era así, lo que se discutía era el porcentaje destinado a las inversiones que la alcaldía podía ejecutar y eso constituía entonces sólo el 2% del total del presupuesto.

69. Laerte Meliga¹⁹: Como el 98% del presupuesto se destinaba al pago del personal, quedaba sólo un 2% para obras, un porcentaje pequeño. Frente a esta situación la gente se planteó la necesidad de que la alcaldía obtuviera mayores ingresos. Se discutió la idea de aumentar los impuestos pero cobrando más a los ricos que a los pobres y se logró aprobar esto en la cámara municipal, porque el pueblo presionó para que se aprobase. Discutir la política de impuestos es fundamental; eso significa que no sólo se discuten los gastos sino también los ingresos de la alcaldía.

—*Entonces, ¿el presupuesto participativo comenzó con la discusión sobre las prioridades de las obras y luego se fueron agregando otras cosas como la política de impuestos?*

70. Laerte: No, la discusión de la política de impuestos se dio en forma simultánea con la de las obras de la ciudad.

5. PROBLEMAS POR ESCASEZ DE RECURSOS

1) MILES DE DEMANDAS

71. Iria: Por otra parte, como Porto Alegre era una ciudad sin infraestructura un tercio de ella, unos cuatrocientos mil habitantes, no existían en el mapa: eran poblaciones irregulares, ¡cuando se abrió la llave, el chorro que salió fue colosal! Era lógico que aparecieran solicitudes para la regularización de la propiedad, el saneamiento básico, el aumento de puestos de salud, de transporte, de escuelas.

2) INCAPACIDAD DE CUMPLIR EL PLAN REPERCUTE EN CREDIBILIDAD

72. Iria: En esas reuniones regionales elegimos representantes, con ellos y un grupo de técnicos elaboramos el plan de obras para ser aplicado en 1990 a partir del presupuesto aprobado a fines del gobierno anterior ese primer año estábamos obligados a trabajar con ese presupuesto, pero no fuimos capaces de cumplir ese plan, lo que provocó conflictos serios con aquellas personas que habían participado en el proceso. Ellas decían: “Nos llaman para discutir y luego las cosas no se hacen”. Las relaciones fueron muy complicadas por la situación financiera que afrontaba la alcaldía. La popularidad de Olivio bajó mucho. Pero, aún así, nosotros estábamos convencidos de que el proceso debía dar frutos y teníamos confianza.

73. Si bien es cierto que no cumplimos el plan, hicimos algunas pequeñas cosas y a fines de 1990 citamos a una reunión para rendir cuenta de lo realizado. Ante la desilusión sufrida frente a nuestra escasa capacidad para ejecutar las obras aprobadas, de las doscientos cincuenta entidades con las

19. Jefe de Despacho de Olivio Dutra en el primer mandato petista. Miembro de la dirección municipal del PT.

que realizamos las discusiones en 1989 asistieron sólo unas pocas a esa reunión. Había más gente de la administración que de la propia población. Rendir cuenta con tan pocos objetivos cumplidos era complicado, pero a pesar de todo consideramos que debíamos hacerlo, al menos para informar a la gente de las razones por las que no habíamos podido cumplir el plan.

3) A PESAR DE LA ESCASA ASISTENCIA SE DECIDE SEGUIR ADELANTE

74. Iria: Ante esa asistencia limitada explicamos la situación y convocamos a una reunión para elegir nuevos representantes y discutir el presupuesto del año 91. Se eligieron dos representantes por cada región y alrededor de ochenta a noventa delegados, que son las personas que luego dan continuidad al proceso y multiplican las informaciones. La mayor parte de ellos representaba a **poblaciones irregulares**, porque son éstas **las que más participan** en estos procesos.

6. NECESIDAD DE JERARQUIZAR

75. Clayton Rebello²⁰: La gente logró entender el presupuesto participativo, porque comenzó a relacionarlo con el presupuesto familiar. El dinero nunca da para todo de una sola vez. Lo mismo ocurre en la alcaldía, ésta tiene una determinada cantidad de dinero para gastos que no alcanza para cubrir de inmediato todas sus necesidades. Como no todas las demandas pueden ser resueltas, hay que priorizar determinadas obras.²¹

76. La comunidad participa en esa toma de decisiones. Las reuniones son tensas, hay que convencer a las personas acerca de lo que es más importante para todos. No es una lucha fácil como muchos piensan. Hay gente que cree que es sólo llegar y participar en una o dos reuniones para conseguir la obra que se busca, y no es eso. Esto no es como las promesas de los candidatos en las campañas electorales. Las cosas se obtienen mediante una lucha muy ardua. Primero hay que llegar a un convencimiento de cuál es la obra que debe ser priorizada, luego hay que conquistar el apoyo de las personas que viven en las regiones próximas para que quede incluida una determinada demanda en el proceso del presupuesto. Es difícil, pero poco a poco se va consiguiendo. Mi calle, por ejemplo, entró en el plan de inversiones cinco años después de que planteamos eso en el proceso del presupuesto: entró el año pasado en ese plan y la obra se iniciará recién a finales de este.

IV. LOS REPRESENTANTES POPULARES: DELEGADOS Y CONSEJEROS

1. INSTANCIAS: FORO DE DELEGADOS Y CONSEJO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

—¿Cómo se seleccionan los representantes para las instancias de discusión del presupuesto participativo?

77. Iria: Para discutir el presupuesto existen dos instancias: un consejo de representantes y un foro de delegados. La primera se llama Consejo del Presupuesto Participativo (COP)²² y está actualmente conformada por treintidós consejeros que representan las dieciséis regiones en que se dividió a

20. Delegado y luego consejero del presupuesto participativo. Funcionario público municipal, actual jefe de Servicio de Vigilancia Municipal.

21. Ver Anexos 3 y 4 (Presupuesto familiar y presupuesto de la alcaldía).

22. Conselho do Orçamento Participativo (COP). Usaré esta sigla correspondiente al término en portugués.

Porto Alegre, y diez consejeros que representan las cinco temáticas²³: dos consejeros titulares por cada región y área temática. Cada uno de ellos tiene su suplente. El Foro de Delegados no tiene un número fijo porque sus representantes se eligen de acuerdo a la asistencia²⁴.

2. EL DELEGADO

—¿Por qué se usó este criterio de la asistencia?

78. Iria: Buscábamos estimular la participación: las comunidades que logran movilizar más gente eligen mayor cantidad de delegados. Al comienzo, cuando la asistencia a las reuniones no era muy masiva, se elegía un delegado por cada cinco asistentes; cuando aumentó mucho la concurrencia hubo que elevar esta cifra a diez, para evitar que el Foro de Delegados fuese inoperante por exceso de participantes.

79. Bira: Y cuando la asistencia aumentó más todavía se volvió a modificar el criterio. Para que te des cuenta de la diferencia con el criterio anterior mira esta tabla:

Nº participantes en la reunión	Proporción de delegados por participantes	Nº de delegados elegidos
hasta 100	1 por cada 10	10
de 101 a 250	1 por cada 20	8
de 251 a 400	1 por cada 30	5
de 401 a 550	1 por cada 40	4
de 551 a 700	1 por cada 50	3
de 701 a 850	1 por cada 60	3
de 851 a 1000	1 por cada 70	2
más de 1001	1 por cada 80	proporcional

80. En el primer semestre de 1998 la participación había sobrepasado la cifra de treinticinco mil personas²⁵.

—¿Se ha ido logrando entonces cada vez una mayor confianza y credibilidad en el proceso?

81. Bira: Así es, hemos logrado una gran credibilidad. Y sabiendo lo importante que esto es y que, por distintos motivos: problemas de proyectos o de recursos financieros, es posible que no todo lo programado para el año se logre ejecutar, decidimos reservar en el presupuesto del año siguiente una cierta cantidad de recursos para continuar las obras que pudieran quedar pendientes: si ya fueron aprobadas no tiene sentido que tengan que entrar en otra discusión. Así, si una obra está atrasada, la población tiene la seguridad de que va a ser realizada en un futuro próximo.

23. Ver más adelante.

24. Ver anexo 5 (¿Quiénes participan?).

25. En la primera ronda y en las reuniones intermedias.

82. Laerte: Puedo darte un ejemplo. Tú sabes que las comunicaciones están monopolizadas por la Red Brasil Sur de Comunicaciones (RBSC), de derecha. Durante la campaña de Tarso para alcalde, esta red montó un programa en directo que se llamaba *Ciudad Urgente* para denunciar lo que estaba mal en la ciudad y así desprestigiarnos. Ellos fueron a una población de Porto Alegre y filmaron un salidero de aguas albañales a cielo abierto, donde se veían unos caños al lado como señal de que aquello estaba allí desde hacía tiempo. Luego fueron en busca de alguna persona del lugar para que denunciase a la alcaldía por su ineficiencia. Cuando entrevistan a la primera persona ¿qué les dice?: “Mire, esta obra no va a ser ejecutada este año porque nosotros decidimos hacer otra obra y esta se hará el próximo año”. La reacción de ese vecino tiene un valor muy grande, porque refleja que esa persona ya tiene visión de futuro; se siente formando parte de las decisiones y muestra confianza en que si ésto no se pudo hacer hoy se podrá hacer mañana.

—¿De dónde surgen los nombres de los candidatos a delegados?

83. Laerte: Las agrupaciones comunitarias suelen proponer los nombres: son personas cuyo trabajo es reconocido por la comunidad.

1) PELIGRO DE CLIENTELISMO

—¿Y esta forma de elegir a los delegados de acuerdo a la asistencia, no provoca actitudes clientelistas por parte de personas que quieren ser electas delegadas?

84. Iria: Eso por desgracia ocurre en algunas ocasiones. Hay líderes que todavía acarrear gente a las reuniones: llevan ómnibus llenos, porque necesitan un número suficiente de participantes para ser electos delegados y para que se atiendan sus demandas. Yo fui el otro día a una plenaria de la Región Centro—Sur donde acudió mucha gente, pero la mitad no sabía bien lo que estaba haciendo ahí, participaron alrededor de mil quinientas personas, fue la más masiva de toda la primera ronda. Los líderes populares sabían por qué estaban ahí, pero no el resto de las personas.

85. Yo no estaría totalmente en contra de que los líderes hiciesen eso, ya que las personas van aprendiendo en el proceso mismo de participación. Si esas personas consiguiesen realizar un trabajo multiplicador de lo que significa el presupuesto podría resultar válido, pero creo que puede ser peligroso. No sería el gobierno el que manipularía la población, sino los líderes populares. Hay algunos que pasan a considerarse medio alcaldes de la ciudad y les gusta mucho poner en cualquier lugar: “Consejero del presupuesto”. Así como hay agentes políticos que no tienen muy clara su tarea, también ocurre con algunos líderes populares.

—Y a propósito de los delegados, ¿qué ocurre con ellos?

86. Iria: Además de participar en el Foro de Delegados de la región o área temática, atienden a la población, asisten a las reuniones, discuten y se informan de cómo ha sido estructurado el presupuesto, pero no tienen derecho a votar en el Consejo del Presupuesto Participativo.

2) CONTROLA LA EJECUCIÓN DE LAS OBRAS

87. Bira: El delegado tiene también poder para crear una comisión de obras, para fiscalizar las que están en ejecución y, si se presenta algún problema, puede acudir al Gabinete de Planificación o directamente al alcalde.

88. Iti: Pero no sólo eso, si se inicia la construcción de una escuela, por ejemplo, se discute con la comunidad la manera en que ésta va a ser construida. El número de salas, si va a tener gimnasio, si la salida va a dar a la calle principal o a la otra calle, todo eso es discutido con la comunidad y ésta

da seguimiento a la ejecución de la obra. Puede reclamar a la secretaría correspondiente si la obra se está demorando mucho o si ve que están robando material. Aunque ese robo no la afecta directamente a ella sino a la empresa constructora, la gente sabe que cuanto más robo de material se produzca, la obra se va a atrasar más. Ya ocurrió que una comunidad se prestó a ayudar a una empresa a cuidar la seguridad de una obra. Se fiscaliza todo eso.

89. En este esquema de funcionamiento un dirigente administrativo no puede burocratizarse, porque tiene marcado un compromiso con la población todos los años.

90. Iti: Para facilitar el control de las obras por parte de los delegados existe una publicación donde se señala el **cronograma de ejecución de las obras** que son definidas en ese plan. Cualquier ciudadano dispone de una **información suficiente que le permite tener una base objetiva para ejercer el control:** en la región tal van a ser hechas tales y tales obras y el cronograma es tal o cual; si no es cumplido, los vecinos reclaman. Yo creo que está bien que sea así.

91. Bira: Se establece de esta manera **un mecanismo de control social sobre la gestión administrativa.** La gente, al decidir las obras, tiene más interés en controlarlas. Esa es la ventaja. Sirve tanto para que se prioricen las obras que más interesan a la población, como para que mejore la eficiencia en la ejecución de las mismas y para que la administración no se burocratice.

92. Shirley Pacheco (Chica)²⁶: Te pongo un ejemplo: yo, como delegada, fiscalicé la pavimentación de mi cuadra. El contratista de la misma hizo la reunión aquí frente a mi “portón”; vino el empresario, la ingeniera. El día que llegaron quince camiones con asfalto aquello fue una gran emoción para mí, para la ingeniera, ¡era muy emocionante!, ¡era un sueño!: el camión trabajando, ella y yo montadas arriba viendo si el asfalto estaba quedando bien esparcido...

3. EL CONSEJERO

1) DIFERENCIAS CON EL DELEGADO

—*Clayton, tú que fuiste delegado y que desde hace un año eres consejero, puedes decirme ¿cuál es la diferencia entre ser delegado y ser consejero?*

93. Clayton: El **delegado** tiene la función inmediata de **atender las demandas relacionadas con su área:** que una calle sea asfaltada, que tenga alcantarillado; la situación de la plaza que ha sido denunciada por la comunidad ... Los **consejeros** discutimos cuestiones más amplias y debemos **pronunciarnos sobre las obras que deben ejecutarse en la ciudad,** tomando en cuenta las prioridades establecidas en las reuniones del presupuesto participativo. Son muchas las reuniones en las que participan los consejeros: tres y cuatro por semana del Consejo del Presupuesto además de la reunión mensual; los foros regionales y en el caso específico de Partenón una de las pocas regiones que tiene un consejo popular que existía antes del propio presupuesto participativo, la reunión del consejo popular, que trata cuestiones propias, más amplias.

94. Además, estamos haciendo una reunión por semana con los delegados para hacerles llegar directamente las informaciones, considero que esa práctica es muy útil y debería realizarse con mayor frecuencia.

—*¿Ustedes asisten también a los foros temáticos?*

95. Clayton: Cuando tenemos oportunidad, porque como decimos aquí: “faltan piernas”, o sea, tiempo, porque además de eso, tenemos que tratar con la comunidad cuestiones específicas sobre

26. Delegada y luego consejera del presupuesto participativo. Simpatizante del PDT.

obras, por ejemplo: una calle, la necesidad de derrumbar un muro, una casa que está en el medio de aquella obra, u otras cuestiones específicas.

2) EL MANDATO REVOCABLE

—*¿Cuánto dura el mandato del consejero?, ¿puede ser reelegido?*

96. Clayton: El mandato es por un año y es posible la reelección por uno más. También puede ser revocado si los vecinos estiman que ha dejado de representar sus intereses.

—*¿Cómo se eligen?*

97. Bira: Si se presenta más de una lista se eligen con el siguiente criterio de proporcionalidad: si la lista saca menos del 24,9% no elige ni consejeros titulares ni suplentes; si saca entre 25 y 37,5% elige un suplente; si obtiene entre 37,6 a 44,9% no elige titulares pero sí dos suplentes; si logra entre 45 y 55% elige un titular y un suplente; entre 55,1 y 62,5%, dos titulares; entre 62,6 y 75%, dos titulares y un suplente; y más de 75,1% dos titulares y dos suplentes.

—*¿Es bueno que el mandato sea limitado?*

98. Clayton: Yo personalmente creo que es lo ideal, aunque pienso que la renovación debería ser parcial para que no se pierda la gran cantidad de conocimientos y experiencias que se van acumulando, porque la persona que asume ese cargo al inicio llega muy despistada. Cuando yo fui electo tuve la facilidad de tener dos compañeros que fueron reelectos y que, por lo tanto, tenían experiencia. Ellos nos dieron algunas informaciones básicas que nos fueron muy útiles, pero como según los reglamentos puede darse una renovación total de los cuatro consejeros de cada región los dos titulares y los dos suplentes, puede ocurrir que empiece un grupo sin ninguna experiencia y eso nos perjudicaría.

—*¿No recesan nunca?*

99. Clayton: En el verano del 96 hubo un receso, dimos un descansito en el período de febrero. Este año tuvimos la discusión del plan plurianual²⁷ y la del reglamento interno. Esta última discusión fue bien fuerte, se realizó con mucha profundidad y no hubo receso: trabajamos desde agosto fecha en que asumimos hasta ahora²⁸.

3) TRABAJO NO REMUNERADO

—*¿El consejero gana algo por su trabajo?*

100. Clayton: Gana sólo el placer de participar, de saber que cumplió con una misión, que no estuvo aislado viendo la novela de las ocho como lo hace la mayoría de las personas.

—*¿O sea, ustedes ejercen como consejeros fuera de las horas de trabajo?*

101. Clayton: Siempre fuera de las horas de trabajo. Se trabaja para sobrevivir; hay que ganar dinero para sobrevivir. Yo trabajo ocho horas y un poco más por día. Las reuniones son siempre de noche, a veces los fines de semana, los domingos de mañana; siempre fuera del horario de servicio, el trabajo es muy desgastante.

27. Plan de gobierno para todo el mandato, que cubre los cuatro años de éste.

28. Mayo de 1997, fecha en que se hizo esta entrevista.

4) REPRESENTANTE DIRECTO DE LA POBLACIÓN

102. Bira: Es bueno aclarar que el consejero elegido en este proceso es un representante directo de la población. Las decisiones en cuanto a las prioridades temáticas y a la jerarquía de las obras ya han sido tomadas en el proceso directo anterior y deben ser respetadas: si la población decidió que la primera prioridad es vivienda, pavimentación en segundo lugar y saneamiento básico en tercer lugar, el consejero no puede, como representante de sus electores, contrariar su voluntad.

103. Raúl: Por eso es que decimos que la elección de consejeros por parte de la población no implica delegación de poder. Los mandatos no permiten que el consejero cambie el orden de prioridades establecido por la población.

104. Bira: No puede decir: “Ahora que soy consejero voy a destinar más recursos a la pavimentación y menos a la vivienda”. Por eso son importantes las planillas que la población entrega públicamente²⁹ y que nosotros guardamos en el Gabinete de Planificación. Si alguien quiere reclamarnos, nosotros se las mostramos.

105. Y si se establece la pavimentación como prioridad temática, el consejero no puede elegir una calle diferente de las otras. Es más, si en la primera calle hubiera un problema para ejecutar la pavimentación, se debe seguir la jerarquía: entra la segunda calle, y así. Si por algún aspecto técnico esa calle no entró, y la gente protesta por ello, nosotros tenemos que explicarle las razones, por ejemplo, que se trata de un problema de drenaje cuya solución cuesta dos millones, mucho más de lo proyectado. También puede ocurrir que sea una calle irregular que no esté ubicada en áreas públicas, sino en áreas privadas el capitalismo acá tiene áreas privadas y que, por lo tanto, no puede ser pavimentada por la alcaldía.

5) DE LO LOCAL A LO MÁS UNIVERSAL

—Zilde, ¿te ha tocado como consejera tener que favorecer obras que no sean las de tu barrio?

106. Zilde da Silva³⁰: Sí, cuando somos electos como consejeros nos desligamos automáticamente de nuestra asociación de vecinos y trabajamos en pro de toda la región la mía es la Región Extremo Sur, porque esto es un todo, una comunidad, o sea, cuando uno pasa a ser una consejera deja de ser representante del barrio de San Caetano y pasa a ser representante de toda la Región Extremo Sur.

107. Chica: Eso es muy importante. Yo aprendí mucho del alcalde Tarso, él insistía que teníamos que preocuparnos por toda la ciudad. El mismo decía: “Cuando yo salgo y veo en la calle un árbol caído, un hueco, inmediatamente informo al órgano competente”. Aprendimos eso con él, a preocuparnos por todo el mundo, por toda la ciudad.

108. El consejero del presupuesto aprende a trabajar para toda la ciudad. También, aquí, con el foro de delegados tratamos de hacer lo mismo; que acabe esa política de que cada uno piensa sólo en sí mismo. A la hora de votar por la pavimentación de una calle, o por la red de agua tenemos que pensar en todos, no podemos pensar sólo en nuestra calle, hay que ver cuál es realmente la más necesaria.

29. Este paso del proceso se da en la segunda reunión plenaria de la región. Ver anexos 6 y 7 (Planilla de prioridades y planilla de jerarquía).

30. Consejera del presupuesto participativo. Vecina no militante.

6) CONSEJEROS VISITAN TODA LA CIUDAD

109. Iria: Al comienzo, cada representante quería conseguir inversiones para su región, pero nosotros nos esforzamos por trabajar en la perspectiva de privilegiar a la ciudad en su conjunto, es decir, que el representante de la zona norte sea capaz de discutir sobre las inversiones proyectadas en la zona sur. Para lograr este objetivo decidimos visitar la ciudad en ómnibus con todos los representantes. Como experiencia resultó muy interesante. Pensamos que este recorrido debe realizarse antes del comienzo de la discusión. Son muchos los vecinos que no conocen la ciudad. Sólo se movilizan de la casa al trabajo y del trabajo a la casa; en sus intervenciones en las plenarias se demostró que no poseían una visión macro de la ciudad.

110. Angélica Marinha³¹: Yo fui una de las personas que descubrí mi ciudad, porque yo no conocía Porto Alegre. Yo conocí mi ciudad a través del presupuesto participativo.

111. Iria: Con esta iniciativa logramos que ellos mismos constataran las necesidades de cada zona y llegasen a decir incluso: “Yo estoy exigiendo, pero ese tiene más necesidades”; se manifestaron solidarios con otros sectores. No es la regla general, pero se dieron casos como esos.

—Ese esfuerzo para politizar a través de las “caravanas del presupuesto participativo” ¿fue algo que se hizo sólo al comienzo o continúa haciéndose?

112. Iti: En el inicio del gobierno de Tarso se hicieron algunas, después yo no recuerdo si hicimos más, pero sí se han llevado a cabo esfuerzos para colocar a un consejero en contacto con la región del otro; pienso que eso era lo que se perseguía con las caravanas. Los consejeros han pasado a ser personalidades de la ciudad y son invitados a participar en debates, conferencias y en la mayoría de las actividades que la alcaldía o las secretarías hacen. De esta forma tienen otras maneras de conocer, no sólo otras regiones de la ciudad, sino otras actividades. Por ejemplo, quien es consejero de la temática de educación, acaba conociendo las políticas de desarrollo económico, porque en el Consejo del Presupuesto Participativo se discuten estos temas y porque ellos son invitados para hacer esos intercambios. Nosotros mismos, en Educación, siempre invitamos a los consejeros de la temática para participar en nuestros eventos. Además, ellos son invitados a impartir conferencias en otros estados, en otras ciudades. Al comienzo eran las personas de la alcaldía las que iban, pero ahora el deseo de otras ciudades es conocer el presupuesto participativo a partir de lo que piensa la persona que ha sido electa por la comunidad para representarla.

7) INFORMACIÓN ADECUADA PARA ADOPTAR DECISIONES CORRECTAS

—Ustedes reciben mucha información al ser consejeros, ¿esa información les hizo cambiar el criterio respecto a alguna obra: pensar, por ejemplo, que no era posible hacerla en ese momento y que el criterio de la alcaldía de postergarla era correcto?

113. Clayton: Sí, eso ocurrió con la cuestión de los semáforos. La alcaldía, en función de un estudio más amplio, nos explicó las razones técnicas que justificaban, en ese momento, la no realización de esa obra. En relación con esto hemos exigido a la alcaldía, y los delegados nos lo exigen también, que esas **respuestas sean dadas con mayor agilidad y rapidez**. La idea es que la alcaldía obtenga los datos con la mayor rapidez posible y nos los transmita para que nosotros, los consejeros, los traslademos a la comunidad, evitando así que se cree una falsa expectativa de que

31. Coordinadora regional. Proviene del movimiento popular, líder de su población al comienzo del mandato de Olivio Dutra; delegada y luego consejera del presupuesto participativo.

van a hacer una obra y después pasa un período muy largo a veces hasta de un año o más en que, a pesar de que esa obra ha estado en un plan de inversión, acaba no saliendo por cuestiones técnicas.

8) LA DECISIÓN FINAL LA TIENE EL CONSEJO

114. Iti: El Consejo del Presupuesto Participativo es quien va a compatibilizar las diferentes demandas, partiendo de la base de que cada secretaría tiene su presupuesto. Por ejemplo, la Secretaría de Educación tiene un 30% del presupuesto de la alcaldía para gastar en esa área y, por lo tanto, si existe una demanda para construir diez escuelas y su presupuesto da sólo para construir cinco, es el Consejo el que va a tener que decir qué regiones son las más necesitadas. Al mismo tiempo, el Consejo recibe de las secretarías y del gobierno como un todo, las llamadas “demandas institucionales”.

—¿Qué se entiende por demandas institucionales?

115. Iti: Cada secretaría tiene un diagnóstico global de lo que la ciudad necesita desde su punto de vista, por ejemplo, en la Secretaría de Educación tenemos una evaluación científica de la necesidad de escuelas en tales y tales regiones, tenemos claras las prioridades, sabemos que en determinado lugar faltan plazas, porque en aquella región el gobierno del estado no va a construir escuelas, pues el acceso es difícil. La Secretaría dialoga con el Consejo del Presupuesto Participativo sobre todo esto y sobre los lugares en que las cinco escuelas deben ser construidas.

116. Hay un intercambio entre el análisis que el gobierno del municipio hace y las demandas que vienen de la comunidad. Como nunca se puede atender todo, se realiza una investigación científica de lo que se necesita, una evaluación política de lo que es necesario y ese resultado es confrontado con las demandas que vienen de la población directamente, por intermedio de las plenarios regionales.

—Si la opinión de la alcaldía es una y la de los consejeros es otra, ¿prima el criterio de los consejeros?

117. Iti: Este no es un proceso en que alguien dice que tiene que ser así, es siempre un diálogo y las cosas son resueltas en la conversación.

118. Assis: Todo el proceso del presupuesto participativo: su estructura, reglamento interno, criterios técnicos generales, todo eso es discutido y aprobado por el Consejo del Presupuesto Participativo. El gobierno está presente en él, es responsable de varias propuestas, pero no tiene derecho a voto, por lo tanto, **todo** el funcionamiento del presupuesto participativo es negociado entre las partes y, en caso de que no haya acuerdo, es decidido a través de votación.

119. Iti: Casi nunca hay votación, es un proceso de convencimiento. Pueden ser necesarias muchas y muchas reuniones y finalmente se llega a una conclusión por un convencimiento de las partes. Con frecuencia no es ni lo que el gobierno propone ni lo que la comunidad demanda. A veces es un término medio. Por ejemplo, en mi secretaría ocurrió que dos regiones demandaban una escuela y ambas tenían razones objetivas para hacerlo. Finalmente se decidió edificarla en el límite de las dos regiones, porque el presupuesto sólo daba para hacer una. Hubo un proceso de convencimiento.

120. Otro ejemplo, la construcción de la tercera perimetral no fue una demanda de la comunidad sino una propuesta institucional. El alcalde la presentó a la reunión temática de Transporte y Recreación del presupuesto participativo y luego al Consejo, éste aprobó esa obra sabiendo que,

además del dinero del BID³², una parte significativa de los recursos de la alcaldía iba a tener que ser destinada a esta obra. Aprobar eso significaba aceptar la reducción de inversiones en otras áreas, pero se adoptó esa decisión en el entendimiento de que la ciudad necesitaba mejorar su tránsito y, por tanto, tener un sistema viario más adecuado. Lo mismo ocurre con la salud y el problema de la municipalización, eso también fue discutido en el presupuesto participativo. El gobierno estadual y el gobierno federal tienen obligación de entregar recursos, pero el gobierno municipal también debe aumentar su inversión en salud, porque tiene que ejecutar una serie de acciones que son necesarias para viabilizar la municipalización.

9) DEMANDAS NO ATENDIDAS Y SUS REPERCUSIONES

—*Si un consejero de una región no consigue que se apruebe el presupuesto para realizar la obra demandada por esa región, ¿no pierde popularidad?, porque una cosa es el convencimiento al que llegan los consejeros, que van teniendo más informaciones y que van pudiendo crecer políticamente, y otra cosa es que la población, concretamente, entienda por qué razón su representante no votó por la reivindicación de ellos.*

121. Iti: Eso depende de la capacidad del consejero para explicarle a los habitantes de la comunidad por qué no se pudo realizar esa obra. El no puede ser electo y alejarse de quienes lo eligieron: trabajar aislado y un año después ir a rendir cuenta. Si él hiciera eso, seguro que no sería electo nuevamente. Existen muchas reuniones con la comunidad y esos consejeros están permanentemente dando cuenta de su gestión y van explicándole a la comunidad por qué no se pueden hacer determinadas obras.

4. PROCESO DEMOCRÁTICO, ABIERTO A TODOS

—*He oído que uno de los ataques de la derecha al presupuesto es que es antidemocrático, porque es muy poca gente la que decide los destinos de los recursos de la ciudad, ¿qué podrían decirme al respecto?*

122. Clayton: El presupuesto es atacado constantemente en el período electoral eso llega a ser violento, pero ningún político de esos que critican comparecen en los foros para discutir con nosotros. Si ellos creen que no funciona deberían ir al Consejo a cuestionarlo y por qué no para luchar también por cambiar las reglas. Pero ellos no participan, no van a las plenarias, no logran ver que nosotros no somos entes aislados sino que estamos representando a un conjunto.

123. Assis: La derecha que nos hace esas críticas elabora sus presupuestos con unos pocos técnicos y políticos presionados por grupos de influencia ligados a las grandes empresas, mientras que el proceso del presupuesto participativo está **abierto a la participación de cualquier ciudadano independientemente de su inclinación política**, por lo tanto, es un proceso esencialmente democrático; no impone ninguna restricción a la participación. No consideramos que un mecanismo que actualmente reúne treinticinco mil personas por año y tiene un apoyo del 72% de la población conforme a las encuestas realizadas sea antidemocrático.

—*¿La mayoría de los consejeros y los delegados es de izquierda?*

124. Laerte: Sí, porque quien va a las reuniones del presupuesto participativo es, de hecho, quien cree en este proyecto. La gente asiste a las reuniones porque es allí donde se toman las decisiones: pueden ser o no de izquierda, votar por nosotros o no, pero saben que en las reuniones del presupuesto es donde se decide y muchos de ellos terminan siendo ganados para el proyecto.

32. Banco Interamericano de Desarrollo.

—*Para ti, una buena reunión del presupuesto participativo ¿qué características debería tener?*

125. Laerte: Una buena reunión es una reunión donde vengan todos, porque si no vienen aquellos que tienen una visión crítica del gobierno nosotros no podríamos discutir con ellos para poder convencerlos, nos quedaríamos discutiendo entre nosotros mismos y eso no tiene sentido; no haríamos una política transformadora. Entonces, el primer elemento de una buena reunión es que vengan todos: que asista hasta la gente de derecha, porque es en ese espacio donde vamos a disputar la hegemonía y vamos a conseguir ganarlos.

—*¿Ha ocurrido eso?*

126. Laerte: Sí, eso ocurre. Aquí hubo diputados de derecha que fueron electos porque fueron a las reuniones del presupuesto participativo. Iban allá para insultarnos, pero nosotros pensamos que debíamos disputar la hegemonía discutiendo con ellos dentro del proceso del presupuesto participativo, porque si estuvieran fuera ¿cómo podríamos ganarlos para nuestra causa?

—*¿Podrían contarme qué ocurrió con los consejeros de otros partidos? ¿Fueron capaces de adoptar este sistema tan democrático y participativo?*

127. Assis: Sí. El presupuesto participativo desde el inicio tuvo consejeros de diversos partidos y éstos en su gran mayoría se incorporaron positivamente al proceso y contribuyeron a su avance en estos diez años.

128. Laerte: Como no es el gobierno el que impone las reglas del presupuesto participativo y este funciona en forma auto—reglamentada, para decidir hay que aceptarlo. Se trata de un proceso de hegemonía.

V. REUNIONES E INFORMACIONES

1. TIPOS DE REUNIONES

—*Por lo que he visto ustedes tienen muchas reuniones, ¿podrías explicarme sus diferentes características?*

129. Bira: En este proceso hay reuniones plenarias y reuniones más pequeñas³³.

1) PRIMERA REUNION PLENARIA

130. Angélica: Todo el proceso comienza cuando, una vez al año, el alcalde rinde cuentas en cada una de las reuniones plenarias de las dieciséis regiones y en las plenarias temáticas o lo que se ha llamado “primera ronda”. Suelen reunirse más de mil personas por región. El presupuesto participativo no tiene partido, a esta reunión asiste todo el que así lo desee, viejos, jóvenes, amas de casa, trabajadores, intelectuales, gente de todos los partidos: el pueblo. Todos pueden participar, criticar, preguntar, exigir, pedir, reclamar. Y como son tantas las personas que participan, a veces más de mil, para continuar la discusión y llegar a conclusiones, los vecinos eligen a sus representantes.

131. Se cita a las reuniones con anticipación por medio de la TV, la radio, carteles, volantes, vehículos con altoparlantes.

33. Ver anexos 8 (Tipos de reuniones) y 9 (Organos de gobierno comprometidos con el proceso).

—¿En qué barrios la participación es mayor?

132. Iria: Es mayor en la periferia. En el centro, como decía Assis, los problemas están vinculados a la cultura y la recreación, aunque existen aún bolsones de miseria en la región central. Tenemos, desde la asociación de vecinos de Bela Vista, que es un barrio pudiente, hasta la asociación de vecinos de la población Planetaria o de la Plata, que es un bolsón de baja renta en el centro de la ciudad.

—¿Y esas diferencias no produjeron conflictos?

133. Iria: Sí, hubo conflictos debido a que la asistencia de las poblaciones más pobres era mucho mayor que la de las áreas más acomodadas de la ciudad, elegían por lo tanto más delegados y al realizar las reuniones, las reivindicaciones del conjunto no eran las mismas. Como experiencia fue buena para que los sectores de mayores ingresos conocieran las necesidades de sus vecinos de menos recursos. No hubo inhibición de los sectores más pobres de la región para defender sus puntos de vista, lo hicieron con mesura. Fue la primera vez que se encontraron en una misma reunión esos dos sectores sociales.

—¿Ustedes hicieron un balance de lo que podía haber significado eso para ellos?

134. Iria: Sí. Algunos barrios intentaron marginarse de la discusión del presupuesto y también algunas personas que estaban acostumbradas a resolver problemas por medio de sus influencias se alejaron, aunque ya están regresando.

135. Angélica: En esta **primera reunión amplia** la alcaldía informa de las obras ya ejecutadas, de lo que está en proceso de ejecución y de las obras que no fueron iniciadas y por qué no lo han sido. El gobierno da muchas informaciones. Todo es muy transparente. En esa reunión se eligen los delegados del presupuesto participativo.

136. Bira: Los secretarios saben que todos los años en estas reuniones tienen que rendir cuentas ante la población y si no tienen un buen desempeño van a obtener un balance negativo en la rendición de cuentas; y si la obra supervisada por él sufre algún atraso por los recursos financieros, eso va a aparecer como una mala gestión.

137. La población aprovecha ese momento, no sólo para revisar el plan de obras, sino también para revisar el desempeño de las secretarías en la parte de servicios. En esas reuniones dicen que el colegio de su hijo está malo, que en el transporte colectivo está mal el horario, etcétera. Ahí mismo el alcalde llama a la Secretaría de Transporte y planifica una reunión en la semana siguiente para tratar de solucionar el problema del servicio y evitar una discusión presupuestaria. Como la población controla el proceso, el personal de la secretaría no puede ser burócrata ni puede manejar los recursos él solo.

2) REUNIONES INTERMEDIAS: CON LOS VECINOS Y CON LAS DIRECCIONES ADMINISTRATIVAS

138. Angélica: Luego los delegados se reparten por los barrios y realizan una serie de **reuniones con los vecinos** para recoger sus demandas. Los vecinos establecen qué tipo de obras deben ser realizadas con más urgencia en su barrio.³⁴ Si obras de pavimentación, educación, salud, vivienda o redes de agua y alcantarillado, van enumerando las obras y van anotando. Si se elige pavimentación, por ejemplo, debe señalarse con detalle en qué lugar y cuántos metros.

34. Se las llama reuniones intermedias, por desarrollarse entre las dos reuniones plenarias.

139. Cintia: Además de las reuniones intermedias señaladas en las micro-regiones, donde se recogen las demandas, hay **reuniones con las direcciones administrativas**. En ellas las direcciones rinden cuenta de lo que fue hecho el año anterior en su dirección.³⁵ Si es la Dirección de Salud la que va a rendir cuentas, debe referirse al tipo de atención que están dando en los puestos de salud; si es la Dirección de Educación, debe informar cuál es la situación de las escuelas, cuáles necesitan reparación, etcétera. En esas reuniones las direcciones presentan sus criterios de prioridades.

140. Los órganos de gobierno ofrecen informaciones técnicas para contribuir a que la comunidad sepa bien qué está pidiendo y cuáles son las dificultades que surgen. A su vez presenta propuestas de obras y servicios para las regiones y las plenarios temáticas.

—¿Cómo es este asesoramiento técnico?

141. Angélica: Por ejemplo, la población pidió hacer una red de alcantarillado pluvial para canalizar las aguas de la lluvia por una calle que no estaba pavimentada y eso técnicamente no se podía hacer; sólo se puede construir una red de alcantarillas cuando la calle está pavimentada, porque si no se llena de tierra. Ellos pidieron esa obra, pero le demostramos que por razones técnicas no se podía realizar y la gente lo comprendió. Mediante este proceso de instrucción a la población se evita que ésta se entere sólo al final del proceso si esa obra se puede o no realizar.

—¿Esas exposiciones de las direcciones son anteriores al planteamiento de las demandas?

142. Assis: Generalmente se hacen en su fase inicial, para que posteriormente la comunidad defina sus prioridades.

143. Cintia: Pero muchas veces ocurren casi simultáneamente. Esa es una dificultad de las rondas intermedias, porque así como se van sucediendo las reuniones de las micro—regiones para recoger las demandas, van ocurriendo también esas reuniones con las direcciones. Las informaciones que las direcciones nos dan, nos servirán luego para establecer la jerarquía de las obras cuando se consideren todas las demandas al final del proceso.

3) ELECCIÓN DE NUEVOS DELEGADOS

144. Angélica: Durante este período, en la reunión de mayor quórum la comunidad elige más delegados con los mismos criterios usados en la primera vuelta.

4) SEGUNDA REUNIÓN PLENARIA

145. Angélica: Una vez hechas todas esas reuniones más pequeñas, se hace una **nueva reunión ampliada** o plenaria de toda la región, que corresponde a lo que nosotros llamamos “**segunda ronda**”. Allí el gobierno presenta un estimado de los ingresos y gastos del año siguiente y cada región y área temática entrega sus prioridades y demandas jerarquizadas. En esta segunda reunión ampliada **se eligen los consejeros del presupuesto participativo**.

146. Junto con las prioridades, la gente nos entrega el formulario con el planeamiento de todas las obras. Por ejemplo, priorizan la obra de pavimentación de la calle José Martí en primer lugar. Después la calle Antonio Maceo, y así hasta veinte calles con veinte formularios de obra con su dirección; esa es la prioridad temática.

35. Ver con más detalle el anexo 10 que se refiere al proceso en su conjunto.

147. Existe un formulario para cada obra demandada, donde se describe la obra, la dirección y la jerarquía que se le atribuye.

148. A su vez, en cada plenaria temática las regiones entregan al Gabinete de Planificación un documento donde se sistematizan las directivas y prioridades de las políticas sectoriales, de servicios y obras estructurales.

5) REUNIONES DEL CONSEJO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

149. Bira: Después de esta última asamblea ampliada con toda la población que quiera asistir, empiezan las reuniones más especializadas de los representantes populares. Las más importantes son las **reuniones del Consejo del Presupuesto Participativo (COP)**.

150. Este consejo tiene como una de sus principales tareas elaborar el presupuesto y el plan de inversiones y servicios de la ciudad tomando en cuenta las propuestas de la administración y las demandas de las distintas regiones se reúne semanalmente y está constituido por dos consejeros por cada región y estructura temática³⁶, por un representante del sindicato de Trabajadores Municipales de Porto Alegre, uno por la Unión de Asociaciones de Pobladores de Porto Alegre³⁷, lo integran también un representante del Gabinete de Planificación y uno de la Coordinación de las Relaciones con la Comunidad; pero estos representantes del gobierno no poseen derecho a voto, justamente para evitar que hagan pesar su autoridad en las decisiones.

151. El Consejo es un órgano de poder del pueblo, es el que tiene la última palabra en cuanto a las obras que se realizarán en la ciudad.

6) FOROS DE SERVICIOS

152. Raúl: En las plenarios del presupuesto participativo salen a la luz muchas reivindicaciones, muchos problemas que no se refieren propiamente a inversiones en obras, pero que la población, que va por primera vez a las reuniones, plantea. Las personas que están iniciándose en el proceso no distinguen lo que es una obra de lo que es el mantenimiento de los servicios.

153. Para evitar que las reuniones del presupuesto participativo se compliquen cuando aparecen cuestiones relativas al servicio de limpieza pública, a la conservación de la pavimentación de las calles ya construidas, la reunión plenaria de esa región convoca a un foro de servicios. Allí participa el Departamento de Limpieza Pública, el Departamento de Conservación de Calles y el Departamento de Aguas. En esta reunión se discuten esos pequeños problemas que no se refieren a nuevas obras sino al mantenimiento de lo que ya existe y allí la comunidad tiene un espacio para hablar directamente con los responsables de esos sectores acerca de los problemas del barrio. Estos foros de servicios pueden ser convocados, además por la comunidad, el foro de delegados, la asociación de un barrio o consejo popular de aquella región.

—¿Se hace una vez al año?

154. Raúl: No, se hace cuando la población lo convoca. Basta con ponerse en contacto con el órgano correspondiente. Cuando se acumulan varios problemas en el barrio, cuando las reclamaciones son constantes, juntamos a todo el mundo porque a veces los problemas son

36. El Consejo está constituido por treintidós consejeros titulares que representan las regiones y diez que representan las temáticas.

37. La sigla en portugués es UAMPA: Unión de Asociaciones de Moradores de Porto Alegre.

pequeños, pero no por ello simples de resolver, porque además, muchas veces las personas reivindican un servicio que es imposible realizar.

7) FOROS DE DELEGADOS

—*Ustedes mencionaron antes los foros de delegados, ¿podrían explicar en qué consisten?*

155. Raúl: Mira, el foro de delegados es la reunión de todos los delegados electos en las plenarios por región del presupuesto participativo. Normalmente estos foros ocurren por región y por temática. Raramente se puede tener un foro de todos los delegados de la ciudad. Ocurrió unas dos o tres veces en estos últimos diez años y sólo cuando había algún asunto muy general. Por lo tanto, no es común. Estos foros por región y por temática se reúnen normalmente una vez por mes, pero en algunos las reuniones llegan a ser semanales, de acuerdo con las discusiones y necesidades.

2. INFORMACIONES QUE SE OTORGAN A LA POBLACIÓN

—*¿Qué información se da a los habitantes para que puedan participar en la discusión de las prioridades?*

156. Laerte: Las informaciones principales son: de dónde provienen los ingresos de la alcaldía y cómo se reparten; cómo se divide el presupuesto; cuáles son las posibilidades que tiene la alcaldía de invertir y cómo eso está repartido según rubros en el presupuesto³⁸; cuánto tiene para inversión en obras; cuánto se gasta en el personal de la alcaldía y cuánto para mantener el aparato administrativo. Esas son las informaciones iniciales; después se agregan otras que se refieren a la política de cada una de las secretarías: educación, salud, deportes, etcétera.

157. Se comienza con una información básica que luego se va tornando cada vez más compleja y abarca desde la política de educación a la cuestión pedagógica; desde la política de cultura a la descentralización de la cultura. Son informaciones que van de lo simple a lo complejo. Cuando se reúne una gran masa de la población, obviamente las informaciones que se otorgan respecto a todo eso son más simples.

158. Angélica: Cuando yo me inicié en el presupuesto participativo me di cuenta de cuántas informaciones recibíamos: datos de cómo funcionaba la alcaldía, las inversiones, los impuestos que eran pagados. Me di cuenta que no sólo los ricos, sino que también los pobres contribuíamos a las arcas públicas y que, por lo tanto, teníamos derecho a decidir sobre el destino de ese dinero.

1) DINÁMICA DE LAS REUNIONES

—*¿Cuál es la dinámica de las reuniones del presupuesto participativo?*

159. Cintia: Las personas que quieren plantear algo se inscriben en la mesa...

—*¿Son personas sin cargo alguno o representantes de organizaciones?*

160. Cintia: Cualquier residente que esté presente en la reunión tiene derecho a inscribirse y a hablar. Puede plantear cualquier problema, por ejemplo: si quiere una escuela, si hay falta de espacio en alguna, si quiere la pavimentación de una calle, la red de agua, el alcantarillado... Los compañeros que dirigen la reunión van anotando las demandas. Luego se analizan y se determina qué se va a priorizar, es decir, cuál de todas las cosas que pidieron debe ir en primer lugar; a partir

38. Las llamadas "partidas" del presupuesto.

de las preguntas y respuestas se hace la jerarquización. Cada micro—región hace su reunión y plantea sus demandas, éstas luego se unen a las demandas de las otras micro—regiones en el foro de delegados de la región al final de ese proceso.

161. El delegado, que es el dirigente nato de aquella micro—región, es quien preside y dirige la reunión. Un funcionario de la alcaldía toma notas para hacer el acta, en la misma se registra el nombre de las personas que intervienen, las demandas que surgieron y la priorización de las mismas; todo consta en el acta.

—*¿Se explica lo que han priorizado antes? ¿se lleva algo de la información de la rendición de cuentas?*

162. Cintia: Si hacen preguntas se les explica, pero es posible que no dé tiempo, porque son dos horas nada más y hay un mínimo de diez inscripciones para hablar; no hay mucho tiempo para que las personas puedan hacer una rendición de cuentas.

—*Yo te pregunto esto de la información previa, porque me decía Iria Sharon que durante el primer año de la experiencia del presupuesto participativo la gente iba a las reuniones sin tener ninguna información previa de la alcaldía y pedía muchas cosas que eran irrealizables. Mi preocupación entonces es cómo se evita que se transforme la reunión en pedir cosas que son absolutamente imposibles de realizar. ¿No se plantea desde el inicio, por ejemplo, la cantidad de presupuesto de la que se dispone para obras?*

163. Cintia: Cuando vamos a una reunión de la micro—región ya sabemos lo que la comunidad está necesitando, porque la conocemos a través del delegado; entonces en el momento que ellos plantean las demandas les explicamos lo que es posible y lo que no lo es.

—*¿O sea que ustedes dejan primero que la gente se exprese?*

164. Cintia: Sí.

—*¿No explican los límites antes de que se expresen, sino cuando aparece la necesidad?*

165. Cintia: Lo que pasa es que es muy difícil tener anticipadamente claro lo que puede o no puede entrar en el presupuesto, porque eso va a depender de lo que toda la ciudad esté pidiendo. Por ejemplo, si toda la ciudad pidiese redes de agua que no sucede, porque prácticamente el 98% de la ciudad ya está abastecida esa demanda con seguridad ganaría, pero como todo el mundo pide pavimentación, el porcentaje dedicado a eso aumenta en toda la ciudad y, por lo tanto, queda poco presupuesto para invertir en redes de agua. Cuando en mi micro—región quieren priorizar este problema voy y les digo: “No tengo seguridad de que ustedes consigan la red de agua, ahora, si ustedes priorizan una calle, con seguridad van a conseguirlo.” Lo que se consigue depende de las demandas que se hagan en toda la ciudad, y por eso es complicado que se diga con antelación si van o no a resolver las cosas que ellos demandan.

2) CÓMO LOGRAR QUE LAS INFORMACIONES LLEGUEN

—*Sabemos que los delegados y especialmente los consejeros reciben mucha información, pero ¿son capaces de transmitírsela a la población? Por ejemplo, recuerdo que Aristóbulo Istúriz, ex alcalde de Caracas, tuvo una reunión con miembros de las juntas parroquiales sobre la tarifa del transporte en Caracas; los representantes de la población reflejando la opinión de sus comunidades opinaron que no se debía aumentar el precio del pasaje, pero Aristóbulo les explicó lo que eso significaría, que la ciudad se quedaría sin transporte y que se marcharían a otra ciudad porque el transporte en Venezuela está en manos de empresas privadas y con argumentos contundentes logró convencerlos a todos. El problema es que difícilmente ellos podrían repetir la*

bien fundamentada argumentación de Aristóbulo a sus bases. ¿Han pensado qué se puede hacer para que esa información llegue a todos de la manera más exacta, menos distorsionada posible?

166. Laerte: Es obvio que la gente nunca va a querer que le aumenten los precios; por eso es importante que participe en la discusión del presupuesto. Si quiere que no aumente el precio del pasaje del autobús, tiene que saber que se deberá destinar parte de ese presupuesto a subsidiar a esas empresas. Un gobierno no puede tomar decisiones mágicas sino decisiones posibles y reales en relación con las demandas de la población. Yo no puedo decidir que el pasaje de autobús no suba sin decir de dónde viene el dinero para financiar eso, porque si ha subido el precio del petróleo y el de los repuestos y no sube el precio de la tarifa, esas empresas serían irrentables y habría que subsidiarlas. Si la población no resuelve destinar una parte del presupuesto para subvencionar el transporte que es una de las alternativas que se plantea, es obvio que va a tener que aceptar el alza de la tarifa.

—¿Y consiguieron que las personas comprendieran eso?

167. Laerte: Sí, en un primer momento nosotros pensamos que para la población el principal problema era el precio de la tarifa del transporte, pero después llegamos a la conclusión de que no era así, lo que la preocupaba más era la calidad del servicio. Ese tema se discute ahora en la plenaria temática.

—Laerte, te has referido a lo del transporte, pero no a la pregunta de cómo transmitir información hacia las comunidades, ¿no crees que podría ayudar a solucionar esta carencia un sistema de imágenes de video que pudiese llevar la información de un lugar a otro? ¿Cómo se podría abordar este problema de la transmisión de información?

168. Laerte: Por supuesto que las imágenes de video ayudan, como los folletos, programas de radio, etcétera. Pero creo ayuda más a la transmisión de informaciones el propio proceso del presupuesto participativo, un proceso permanente, con contenido pedagógico, que involucra a millares de personas y es capaz de atraerlas hacia la participación política. En estas circunstancias la transmisión y la asimilación de las informaciones se ven facilitadas.

169. Tarso: Reconozco que existe esta limitación que señala Marta y que existe esta necesidad. Eso sucede, en mi opinión, gracias al cambio de cultura política que el presupuesto participativo está proporcionando. Esto que tú planteas es una exigencia de la propia dinamización del proceso y de la propia cualificación de los liderazgos; es necesario que se defina una política sobre eso. Estoy de acuerdo con lo que planteas.

170. Assis: Estamos desarrollando un proyecto para mejorar la comunicación no sólo con los delegados sino con la población en general y para ello estamos editando un periódico quincenal de la alcaldía que dedica un espacio privilegiado al presupuesto participativo; y, al mismo tiempo, estamos utilizando inserciones pagadas por la administración popular en los medios de comunicación para divulgar las decisiones del Consejo de Presupuesto Participativo, además de estimular el funcionamiento de la recién creada Comisión de Comunicación del COP, compuesta sólo por consejeros, sin la presencia del gobierno.

VI. PRIORIDADES

1. ANTE RECURSOS ESCASOS, QUE LA GENTE DECIDA LAS PRIORIDADES

171. Bira: La gestión del presupuesto parte del principio que los recursos no alcanzan para resolver todos los problemas. Entonces hay que priorizar y jerarquizar. Es necesario que la población tenga conciencia de que el presupuesto disponible tiene un límite: que cuando está definiendo que se debe construir una escuela, está negando los recursos necesarios para construir otra escuela.

172. En la discusión que nosotros hacemos con la población y después con los consejeros, les explicamos que si se construyen más escuelas y más puestos de salud, se tendrá que tener capacidad para contratar más personal y más servicios de terceros. Por tanto, si estamos decidiendo invertir más recursos en las obras sociales, va a haber menos recursos para otras obras. Nada mejor, entonces, que sea la propia población en cada región la que haga el diagnóstico y la que decida lo que es más importante para ella. Una vez establecidas las prioridades (pavimentación, alcantarillado, viviendas, etcétera) hacen las jerarquías de las obras: la primera calle que debe ser pavimentada, la primera que debe ser incluida en la red del alcantarillado...

2. LO QUE TRASCIENDE LAS DECISIONES MUNICIPALES

173. Bira: Por otra parte, es necesario que la población comprenda que muchos de sus requerimientos exceden los límites de la alcaldía y tienen que ser resueltos por el gobierno estadual o federal. El presupuesto de la municipalidad, como el problema del empleo, son cuestiones que no dependen de la administración local sino de la política del gobierno del país, es decir, de la política macroeconómica fijada por el congreso. La cuestión de la educación, incluso la del segundo grado, para no hablar de la universitaria, depende de los gobiernos estaduais y del gobierno federal.

174. Nosotros hacemos ver a la población estas cosas para que entiendan que trascienden a la alcaldía y que tienen que ser discutidas a nivel del estado y del gobierno de la nación. Y, es más, nosotros le decimos que hay que **incorporar esas cuestiones a la lucha** más general por mejores condiciones de vida y **por una transformación de la sociedad**.

175. La cuestión del desempleo solamente en la Región Metropolitana³⁹ de Porto Alegre hay doscientos mil desempleados depende, por ejemplo, de la política neoliberal que se desarrolla a nivel nacional e internacional. Lo que la alcaldía puede hacer es muy limitado y así se le hace ver a la gente.

3. CRITERIOS PARA ESTABLECER LAS PRIORIDADES

—*Tú te has referido a la necesidad de priorizar, pero ¿con qué criterios hacerlo?*

176. Bira: Durante el segundo año del mandato de Olivio 1990, cuando los recursos ya empezaron a aparecer, nos vimos obligados a establecer un criterio para distribuirlos y llegamos a un acuerdo: que los recursos se concentraran en las cuatro regiones más pobres en detrimento de las otras.

39. En Brasil se denomina así a un conjunto de municipios que circundan las capitales de los estados, por eso asumen determinadas características de integración con el gran centro. En el caso de Porto Alegre, la Región Metropolitana incluye veintiséis municipios y reúne seis de las diez mayores ciudades gauchas. El PIB (Producto Interno Bruto) representa cerca del 50% de la riqueza generada en Rio Grande do Sul y se destacan el comercio y los servicios. Tales municipios disponen, además, de parques industriales consolidados en los sectores químico, metalúrgico, siderúrgico, de plásticos, alimentos y de bebidas.

177. Al año siguiente, la gente no quiso ceder más y hubo que repartir los recursos entre las dieciséis regiones, aunque este reparto se hizo siguiendo determinados criterios de equidad: algunas regiones tienen más carencias y más población y es lógico de acuerdo a nuestro principio de invertir las prioridades que reciban más.

1) CRITERIOS PARA EVALUAR LAS CARENCIAS

—¿Qué criterios se usaron para esta distribución desigual?

178. Bira: Se establecieron tres criterios para evaluar las carencias y poder compararlas: la primera es la **carencia de infraestructura en servicios**: la región que tiene una carencia de 75 a 100% tiene la primera prioridad; de 50 a 75%, la segunda; de 25 a 50%, la tercera; y la que tiene hasta un 25% la última prioridad. Por ejemplo, en relación con el tema de la pavimentación: comparando el total de lo pavimentado con lo no pavimentado se obtiene la relación porcentual de la carencia. Cuando decimos que en este rubro existe una carencia del 51% en algún lugar, es porque la mitad de las calles de esa área no están pavimentadas.

179. El segundo criterio es el de la **densidad de la población**. Hay regiones mucho más pobladas que otras y los recursos deben considerar también esta situación.

180. El tercer criterio es el de la **priorización temática** que haya hecho previamente la población. Se destinan más recursos a aquellas temáticas que han sido priorizadas por ella.

2) MAPA DE NECESIDADES DE CADA ÁREA

181. Iria: Como Bira explicaba, teniendo como base los estudios realizados por cada secretaría, elaboramos un mapa con las necesidades de cada área: población, saneamiento básico, escuelas, puestos de salud, fuimos clasificando con puntaje a cada una de las regiones. Las áreas que obtenían más puntos eran consideradas de carencia máxima. Esos puntajes eran sometidos a discusión y votados por los delegados en reuniones semanales de la región.

182. Cuando un dato no correspondía a la realidad ellos decían: “No es así, es de esta manera”. Por ejemplo, según los datos de la secretaría, en una determinada población debía haber diez mil habitantes y el delegado nos decía: “No hay diez, sino quince mil”. Cuando las cifras nuestras no coincidían con las de ellos, los mismos vecinos efectuaban un censo y nos traían los resultados. Eso constituyó lo más novedoso e interesante del proceso.

—¿Las personas se sentían integradas?

183. Iria: Los vecinos se sentían participando y constataban que su opinión tenía peso, porque nosotros no cuestionábamos los resultados por ellos obtenidos. Se estableció una relación de confianza con los representantes. Naturalmente defendíamos nuestros proyectos.

3) REALIZACIÓN DE OBRAS HACEN GANAR CREDIBILIDAD

184. Iria: Del 91 al 92 la asistencia a las reuniones aumentó, porque en el segundo semestre del 91 se comenzaron a realizar las obras propuestas por los representantes de la población. Cuando logramos el saneamiento financiero de la alcaldía dimos inicio a las inversiones, que habían sido discutidas y aprobadas con los representantes. En el momento en que ese proceso comienza a concretarse la alcaldía recupera su credibilidad.

185. Bira: Hasta ahora la población decidía sobre los cuatro **problemas prioritarios en su región o prioridades temáticas**⁴⁰ escogidas entre ocho temas: saneamiento básico; política habitacional; pavimentación (asfalto, redes de agua, redes de alcantarillado pluvial); educación; asistencia social; salud; transporte y circulación; organización de la ciudad. Es una decisión colectiva. Nosotros recogemos las prioridades en un documento escrito y tomamos estos indicadores para hacer la matriz del presupuesto regional⁴¹.

—¿Una prioridad que figura en el quinto lugar en una región puede ser la prioridad número uno en otra?

186. Bira: Claro, porque una región puede tener resuelta la necesidad de educación y otra no. Nosotros no vamos a dar recursos para construir escuelas en todas las regiones porque eso puede no ser una prioridad en algunas de ellas. La prioridad puede ser la pavimentación o el saneamiento. Atenderemos de manera prioritaria las demandas con los recursos que están en nuestras manos. Las prioridades que se colocan en cuarto y en quinto lugar no van a poder ser resueltas de inmediato.

4. DE LAS REIVINDICACIONES MATERIALES A LAS DE ORDEN SOCIAL

187. Iti: ¿Qué ha demostrado el presupuesto participativo, en mi opinión, en estos años? Al comienzo las personas asistían al presupuesto participativo interesadas en cerrar los huecos de su calle y pavimentarla, hacer el saneamiento básico, construir una escuela, asegurar el abastecimiento de agua, en fin, esas cuestiones bien concretas referidas a las condiciones materiales de vida, pero a medida que las personas fueron conquistando la pavimentación, el abastecimiento de agua, las escuelas, comenzaron a percibir una dimensión más social y eso fue cambiando la relación de esas personas con su barrio y con la ciudad. Lo que empezó como simples conquistas para mejorar rápidamente sus condiciones materiales de vida, fue convirtiéndose en valores de ciudadanía.

188. Yo sigo de cerca la parte de educación y percibí claramente eso. Antes, la educación no era priorizada como una de las cosas más sentidas, aparecía como en el decimosexto lugar eso en el inicio de la administración de Olivio. Ahora, en la última vuelta de este año, la educación apareció como la segunda prioridad en varias regiones. En algunas regiones las personas ya comienzan a preocuparse por la educación de cero a seis años, y piden guarderías, escuelas, educación especial para portadores de deficiencias físicas y mentales; también la alfabetización de adultos ha tenido una gran demanda.

VII. TEMÁTICAS

1. DISCUTIR POLÍTICAS DE LA CIUDAD

—Ustedes se han referido a que además de las discusiones a nivel geográfico (regional) se crearon otros espacios de discusión en torno a determinadas temáticas, ¿pueden decirme qué los motivó a hacer eso?

189. Bira: Las temáticas fueron creadas con un doble objetivo: ampliar la participación hacia otros sectores de la población y discutir los problemas globales de la ciudad. En las regiones no existía interés por discutir las obras de alcance universal de todo Porto Alegre, porque cada una tenía problemas propios que quería resolver primero; sabíamos además, que existía un público potencial

40. En el futuro la población jerarquizará cinco en lugar de cuatro temáticas.

41. Ver anexo 11 (Propuesta presupuestaria).

que no participaba y nosotros queríamos buscarle un espacio: queríamos motivar a los estudiantes, ecologistas, productores culturales, artistas; incluso a los empresarios y pequeños comerciantes.

—*¿Cuándo se comenzó a poner en práctica esta nueva experiencia?*

190. Iti: Ya a partir del primer año de la administración de Tarso el segundo alcalde petista de Porto Alegre se conformaron las llamadas **plenarias temáticas** para discutir políticas para un determinado sector: educación, cultura, deporte, transporte... En ellas las personas no piden sólo la parada de ómnibus más cerca de su barrio o una línea más de ómnibus, pasan a discutir cómo funciona el sistema viario de la ciudad; no se limitan a pedir una escuela más para su región, sino que se pronuncian acerca de qué política de educación en general quieren.

2. LAS CINCO TEMÁTICAS Y SUS SUBTEMÁTICAS

—*¿Cuáles son exactamente los temas de las plenarias temáticas?*

191. Bira: Son cinco: transporte y circulación; salud y asistencia social; educación, cultura y recreación; desarrollo económico y tributación; organización de la ciudad y desarrollo urbano.

—*En el caso de las reuniones temáticas, ¿éstas tienden a subdividirse por subtemas en subcomisiones o algo así?*

192. Assis: Sí. La temática de Educación, Cultura y Recreación, se divide en tres subtemas, Cultura, Deporte y Educación; Asistencia Social y Salud en dos subtemas; la de Desarrollo Económico en diversos subtemas: Agricultura, Generación de Renta, Tributos, Incentivo Tecnológico; la de Ciudad y Desarrollo Urbano se subdivide en: saneamiento y medio ambiente, habitación y urbanismo.

—*¿Quiénes asisten?*

193. Assis: Para darte una idea te voy a contar una experiencia muy interesante de un señor que comenzó a participar porque quería cancha de bocha⁴². El es geólogo, tiene un excelente salario, posee varios inmuebles y vive en Petrobrás, en una bella casa con piscina; y hoy es un articulador del deporte en el presupuesto participativo. Se transformó en un admirador y activista de este proceso porque comenzó pidiendo una cancha de bocha y hoy tienen un gimnasio. El articula todas las actividades del área deportiva: la bocha, el fútbol, el voleibol y otros deportes.

194. A partir de esas discusiones se ha ido creando también toda una política de atención a la tercera edad.

3. ATRAER A OTROS SECTORES SOCIALES

195. Iti: Con las temáticas logramos nuestro objetivo: atraer a personas diferentes de las que asisten a las reuniones regionales. Por ejemplo, en la plenaria de educación, cultura, deporte y recreación comenzaron a ir los profesores, las entidades educacionales, la Atempa⁴³, Simpro⁴⁴... Sin embargo, se produjo un proceso interesante, porque en las primeras plenarias temáticas que se celebraron no

42. Juego de origen italiano que consiste en jugar un conjunto de pelotas de hierro (las bochas), intentando acertar o llegar más cerca de otra pelotita menor previamente colocada o jugada a más o menos cinco metros de distancia dentro de un cercado rectangular de tierra batida (socado), que se llama de cancha. Son juegos en general entre duplas de participantes, exigen habilidad manual, se acompañan de muchos gritos, provocaciones entre los jugadores, risas y buena integración social.

43. Asociación de los Trabajadores de Educación en el Municipio de Porto Alegre.

44. Sindicato de Profesores en escuelas particulares.

se consiguió discutir políticas como la política de educación o la política de transporte o de salud. Las propias personas que fueron a la temática comenzaron a demandar cosas puntuales; reivindicaciones que deberían aparecer en las regiones. Ellas hicieron el mismo proceso que las personas que estaban en las regiones, sólo que como son más organizadas; representantes de entidades, profesores, artistas estoy refiriéndome a la plenaria de educación, cultura y deporte, el proceso para percibir que aquello no era el motivo de estar allí reunidos y que ellas tenían que pensar las políticas generales fue más rápido.

196. Los representantes de las plenarias temáticas comenzaron también a ir a las plenarias regionales y, como el Consejo del Presupuesto Participativo se integró con representantes de las regiones y de las temáticas, se fueron superando esas cuestiones de las reivindicaciones puntuales de cada sector, se logró un proceso combinado y hoy varias regiones del presupuesto participativo tienen sus temáticas también, tienen sus comisiones de educación, de salud. Se dio un proceso paralelo que llevó a esa, digamos, mayor politización de la discusión del presupuesto participativo.

—¿También participan las personas de los barrios periféricos en las temáticas?

197. Assis: Están participando las entidades de los barrios periféricos: las asociaciones de escuelas de samba, el movimiento de Rap aquí basado en los movimientos negros norteamericanos, el movimiento nativista con gran tradición en el Estado de Rio Grande do Sul; una gama de asociaciones literarias y también participan la capoeira una combinación de arte marcial y danza y grupos de teatro.

198. Bira: Además logramos que comerciantes se interesaran en asistir al presupuesto participativo y lo hicieron motivados por la discusión de la reforma del mercado. Los empresarios de transporte de carga llegaron a través de la plenaria temática sobre el desarrollo económico, donde se discutió una explanada en la que nosotros estamos construyendo terminales para que se concentren los transportistas y abandonen los barrios residenciales donde operan hasta ahora rompiendo el pavimento.

199. Los propios artistas se sintieron atraídos por la plenaria temática de Educación, Cultura y Recreación. Nosotros consideramos que una parte de los recursos financieros deben destinarse a eventos culturales y tenemos una política de descentralización de la cultura que va desde la creación de oficinas culturales descentralizadas, donde un ciudadano puede participar y desarrollar sus aptitudes y vocaciones, hasta la contratación de grupos teatrales y musicales.

—Pero ¿eso se discute en el presupuesto participativo?

200. Bira: Sí, se discute cuánto se destina para la descentralización de la cultura. Nosotros tenemos un resumen acá donde se explica lo que se destinó para el desarrollo económico, el saneamiento, la cultura, etcétera. Por ejemplo, para este proceso de fortalecimiento de la cultura nosotros destinamos cerca de un millón ciento cincuenta mil reales.

1) POLÍTICA FRENTE AL EMPRESARIADO

—Han hablado de que hay empresarios que participan del proceso de discusión del presupuesto, ¿podrían explicarme cuál es la política de la alcaldía con respecto a ellos?

201. Raúl: Nosotros hemos buscado una aproximación con aquellos sectores de empresarios que tienen más dificultades y que requieren de políticas que los favorezcan por parte de la alcaldía para sobrevivir. Esta tiene muy en cuenta que estos sectores son también generadores de ingresos y de empleos. Se trata principalmente de micro y pequeños empresarios.

202. Tenemos además políticas financieras que fomentan el desarrollo tecnológico, buscando crear condiciones favorables para que la gente pueda iniciar un trabajo y comercializar los productos.

203. Ahora, si viene un grupo económico poderoso a instalarse en Porto Alegre, la alcaldía no lo acoge con hostilidad, es tratado como cualquier otro ciudadano: sus proyectos son sometidos a la legislación vigente, no se le otorgan privilegios como lo hace el gobierno estadual con la General Motors. Sólo se permite su instalación si es aprobado. Cuando son proyectos muy grandes ejercemos presión para que asuman también algunas obras públicas: apertura de nuevas calles, construcción de viviendas, etcétera.

204. Ahora, por ejemplo, hicimos un acuerdo con un grupo que va a hacer aquí un gran centro comercial con cines, lugares para deporte, actividades comerciales, etcétera; ¡un negocio enorme! Ellos necesitaban un terreno municipal para poder establecerse y esa área estaba ocupada por gente pobre, que vivía en esos terrenos sin pagar impuestos, es decir, irregularmente. Nosotros les dijimos que permutábamos el terreno con ellos, pero que tenían que asumir el compromiso de darnos otro terreno con casas construidas para todas esas personas y discutir con ellas el tamaño de sus viviendas.

205. Eran más de setecientas familias y ellos asumieron el compromiso de hacer esas setecientas viviendas. Eso te da una idea de la dimensión del proyecto. Asumieron, además, hacer una duplicación de dos avenidas y una serie de mejoras de saneamiento que eran muy necesarias en esa área, además de cumplir todas las normas del Plan Director de la Ciudad sobre construcción.

—¿Por qué tienen interés en invertir en Porto Alegre?

206. Raúl: Porque la ciudad tiene un patrón de vida superior a la media brasileña y, por tanto, su consumo es superior a la media. La renta per capita de la ciudad de Porto Alegre es mucho mayor que la media de Brasil y van a tener que pagar un precio por ello.

207. Después que hicimos el contrato, uno de los directores de ese grupo me confesó que ellos habían emprendido la construcción de nueve centros semejantes en otras capitales de Brasil, pero que éste era el primero en Porto Alegre y nos dijeron que nunca habían sido tratados tan bien y tan profesionalmente, sin ningún negocio por fuera. Nos enteramos que en otros lugares habían tenido que sobornar a determinadas personas para llegar a un posible acuerdo. En el Brasil se generalizó de tal manera la corrupción que el gobernante que no roba un poco es visto con recelo, como un bobo, porque todos lo hacen. Nosotros, que **queremos construir una sociedad que no tenga ni corrupción ni privilegios, consideramos que tenemos que quebrar esa lógica y crear otras normas de conducta moral, recuperar lo público.**

208. Ahora, si bien no somos hostiles a las grandes empresas siempre que cumplan con la ley, nuestra política está enfocada a fortalecer las asociaciones de pequeños y micro empresarios. Ellos tienen conflictos con los grandes grupos económicos.

209. Iti: Por otra parte el gobierno ha hecho un esfuerzo por llegar a acuerdos con las grandes empresas que ya existen en Porto Alegre para que, por ejemplo, adopten plazas públicas y éstas siempre estén bien arregladas; para que adopten algunos proyectos sociales, como el llamado “beca—familiar”, que otorga recursos a las familias más desvalidas con el compromiso de que éstas mantengan a los niños en la escuela. Existe un esfuerzo por integrar a la sociedad civil más rica en la implementación de esos proyectos.

210. Raúl: En nuestra ciudad casi no existe una tradición de asociación entre el empresariado y el gobierno, lo que ocurre es lo contrario, el gobierno ha servido siempre a los intereses de los grupos poderosos, y esto ocurre así en Brasil entero. Siempre el papel del estado fue subvencionar y ayudar

a salir de la bancarrota a los grandes grupos empresariales de Brasil y éstos, a su vez, nunca tuvieron gestos de reciprocidad con el gobierno. Hay pocas ciudades de Brasil con esa costumbre de trabajar en sociedad con los empresarios y Porto Alegre está comenzando a caminar en ese sentido. Tenemos unos diez proyectos, a lo máximo, que son en sociedad con algunos sectores del empresariado, por ejemplo, en la educación de jóvenes y adultos⁴⁵. Procuramos compartir con el empresariado el costo de esos programas sociales. Es una de nuestras metas, pero reconozco que todavía hay mucho que hacer en este sentido.

—Por lo que ustedes cuentan, crear las plenarias temáticas fue un gran acierto del gobierno y se lograron los objetivos buscados.

211. Bira: Sus resultados fueron excelentes, se amplió la discusión del presupuesto participativo más allá de los problemas locales y se profundizó el debate sobre la planificación estratégica y de mediano plazo de las obras estructurales de la ciudad y de las políticas sectoriales. Por otra parte, la participación ha ido creciendo año a año.

4. SE DISCUTEN LAS OBRAS DE LA CIUDAD

212. Bira: En estas plenarias se discuten obras de carácter interregional, por ejemplo, nosotros tenemos la propuesta de hacer la tercera circunvalación que va a unir la Región Sur de la ciudad con la Región Norte; esa es una obra que trasciende una región, que atañe a varias, por tanto, es una obra que nosotros llamamos universal y es discutida en la temática de Transporte y Circulación. Ahora, si yo quiero hacer una rotonda en mi barrio, debo discutir eso en mi región, igual que si yo quiero hacer una señalización para los peatones.

—Bira acaba de referirse a obras de la ciudad, pero suele ocurrir que los habitantes que deciden las prioridades se olvidan a veces de las obras fundamentales para la ciudad en su conjunto. Supe que para poder resolver esa cuestión en Betim se decidió destinar una determinada cantidad de recursos a obras de la ciudad, obras que la población discute y prioriza de la misma manera que discute las de su región, ¿cómo funciona esto en Porto Alegre?

213. Laerte: Es verdad que en un primer momento el pueblo piensa en las obras que pueden ser resueltas frente a su casa; en lo que le es más urgente. Pero como no todas las reivindicaciones pueden ser contempladas, porque hay un límite en el presupuesto y además, porque las reivindicaciones de una región tienen que ser confrontadas con las de las otras regiones, las personas que participan en este proceso terminan adquiriendo una visión de toda la ciudad. En ese proceso se confronta al habitante de una determinada región y sus reivindicaciones, con el habitante de otra región que tiene las suyas. Eso los obliga a rebajar peticiones inmediatas y a proyectar cosas hacia el futuro. De ahí a discutir las obras necesarias para la ciudad como un todo, por ejemplo, las obras viales que unen regiones. Probablemente en un primer momento no todo el mundo comprenderá eso, pero como yo veo este proceso como un proceso de politización, ahí está la riqueza del presupuesto participativo: que la población vaya saliendo de su limitada visión y vaya adquiriendo una visión diferente de todo y una comprensión de la ciudad como un todo, y lo haga de forma no tutelada.

214. El querer establecer de antemano un porcentaje del presupuesto destinado a obras de la ciudad es pretender garantizar eso, no a partir de la comprensión del pueblo, sino a partir de la comprensión de los técnicos o de los políticos porque se considera que sólo ellos son sabios. Yo creo que eso debilita la democracia.

45. Llegamos a acuerdos con: FIERGS (Federación de Industrias de Rio Grande do Sul), SESI (Servicio Social de la Industria); SESC (Servicio Social del Comercio).

215. Conozco otros lugares en que ocurre algo parecido a lo que mencionas de Betim: el alcalde del PT en Santo André defiende que la población tendría que decidir sólo sobre el 50% del total del presupuesto destinado a obras. Desde mi punto de vista, detrás de esa posición, hay dos cosas: en primer lugar, existe la creencia de que el pueblo no sabe decidir y, en segundo lugar, la creencia, que está relacionada con la primera, de que hay cosas que quienes mejor saben hacerlas son los técnicos, pero yo creo que, en el fondo, quien opina así tiene una gran resistencia a la democratización del estado, a ceder una parte de su poder, porque básicamente el presupuesto participativo es eso: que los gobernantes cedan espacios de poder, para cambiar la vida de las personas.

216. Cualquier gobierno puede, con técnicos, asfaltar cien kilómetros de carreteras, pero desde mi punto de vista, es muy diferente y tiene un valor mucho mayor si esos cien kilómetros son decididos directamente por la población. Si las personas deciden sobre algo que está directamente relacionado con su vida, eso tiene mucha importancia para ellas; para quien lo ve de fuera tal vez sea sólo una obra más, pero para ellos esa obra cambió su vida.

—*Laerte, estoy de acuerdo contigo en que es fundamental que la gente participe en la toma de decisiones, pero no lo veo contradictorio con fijar un porcentaje para obras de la ciudad, ya que también es la gente la que decide qué obras hacer, al menos en el caso de Betim. Por otra parte, tú aceptarás que éste es un proceso en el que la gente va madurando, ¿por qué entonces no empezar el proceso pedagógico diferenciando en obras para la ciudad y obras para cada región y que luego esta diferenciación vaya desapareciendo a medida que el proceso madura?*

217. Laerte: Mantengo mi posición. Creo que es más politizador y más honesto con la población oponerse a una obra priorizada por la comunidad explicando las razones técnicas y de recursos que justifican esta posición lo que está previsto en el presupuesto participativo de Porto Alegre, que decir: sobre esa parte ustedes no pueden decidir. Las carencias son tan grandes que la decisión sobre el 50% ó 40%, resulta lo mismo que no decidir. Lo que queda es sólo la ilusión de la democracia. Si la administración permanece con el 50 ó 70% del presupuesto a su arbitrio, ésta tiene la libertad de mantener el sistema de privilegios de los administradores tradicionales, sólo que en este caso bajo un barniz de democracia.

—*Laerte, tu argumento no es válido en relación con Betim. Allí se discute el 100%, sólo que dividido en dos grupos: obras regionales y obras de la ciudad. No queda nada sujeto a decisiones arbitrarias.*

1) LA POBLACIÓN DEBE DISCUTIR LA CONTRATACIÓN DE FUNCIONARIOS

218. Laerte: Por otra parte, hay que entender el presupuesto como un todo y no abocarse sólo al presupuesto para obras. En mi opinión, en Porto Alegre, eso ha ido ocurriendo, aunque camina lentamente porque las otras son partidas mucho más rígidas: no se contrata o se deja sin trabajo a un funcionario de un día para otro como consecuencia de una decisión del presupuesto.

219. Assis: Si se discutiera sólo sobre obras, se perdería la visión global del presupuesto y de la ciudad, reforzaríamos la fragmentación y los intereses puramente localistas.

220. Laerte: Pienso que la población tiene también que comenzar a discutir cuál es la política de contratación del personal en las alcaldías y en los estados y cuál va a ser la política salarial con respecto a ellos.

—*A propósito, ¿cómo se desarrolla la relación de la administración con respecto a los funcionarios?*

221. Laerte: Siempre va a haber una relación tensa de los funcionarios con el gobierno, y también de la población con los funcionarios. Para resolver esta situación tratamos de hacer las “tripartitas” gobierno, trabajadores municipales y población.⁴⁶

—*Conocí la experiencia de Luiza Erundina en Sao Pablo al respecto, me pareció muy interesante, pero dicen que después los funcionarios no querían reunirse con los representantes de la población, porque éstos les exigían un mejor servicio para apoyar sus demandas de mejores salarios; se sentían presionados.*

222. Laerte: La relación funcionarios—gobierno va a ser una relación siempre muy tensa y Olívio Dutra está muy convencido de eso y, por lo tanto, asume esa situación como algo normal. Dice que no hay cómo resolver esa contradicción, que tenemos que acostumbrarnos a administrar y convivir con ella y admitir, además, que es legítima. Lo mismo ocurre con la relación de la población con los funcionarios: se da eso que tú mencionas que el sindicato de trabajadores municipales no quiera reunirse con los representantes populares.

223. Ahora si el gobierno considera que esta es la forma en que se desarrollan las cosas, tiene que actuar asumiendo esa tensión. Debe aceptar que pueden ocurrir huelgas y debe prepararse para enfrentarlas, pero buscando siempre la negociación, y una negociación que para el gobierno no tiene sólo dos lados, tiene tres: un gobierno que fue electo para un proyecto y es legítimo por haber sido electo para eso; unos funcionarios que tienen sus propias reivindicaciones que también son legítimas y la población que, en última instancia, debe ser atendida por este gobierno y por los funcionarios.

VIII. EL COORDINADOR REGIONAL

1. EL ORIGEN DEL COORDINADOR REGIONAL

—*He constatado a través de mis trabajos sobre experiencias de participación popular la importancia que tiene el que se disponga de cuadros técnicamente preparados para ayudar a las personas a organizarse, para hacer el papel de promotores o facilitadores de la participación popular, y entiendo que los coordinadores regionales que son los que establecen el vínculo entre la alcaldía y la población juegan ese papel, ¿de dónde surge la idea de contar con este tipo de funcionario?*

224. Iria: En el organigrama oficial existía algo por el estilo, ligado a la Secretaría General de Gobierno, pero nosotros le dimos una connotación diferente: estar en el organigrama oficial es una cosa y funcionar es otra.

225. Assis: Desde el inicio del primer gobierno petista ya existían cuadros de la alcaldía que cumplían la función de relacionarla con la comunidad: **los coordinadores de las relaciones con la comunidad (CRC)**, que inicialmente éramos cuatro personas, y los **asesores comunitarios** de cada una de las secretarías ambos eran cargos de confianza. Pero estas cuatro personas no daban abasto para las dieciséis regiones.

226. Entonces, para hacer ese trabajo se solicitaban cuadros a las secretarías. Estos tenían que hacer su trabajo de día y de noche tenían que ir a reuniones con las personas de los barrios, de las poblaciones, y realmente se agotaban mucho. En mi caso, como trabajaba en la Dirección de

46. Se hacen Comisiones Tripartitas donde participan representantes de la población, de la administración y funcionarios.

Hacienda, no tuve ese problema, podía dedicar medio turno al trabajo del presupuesto y el resto del tiempo atendía a los contribuyentes.

227. El gobierno de Tarso reconoció la necesidad de contar con funcionarios para ejercer el papel de intermediario entre la alcaldía y la comunidad en cada región **el coordinador regional del presupuesto participativo**⁴⁷ y eso significó un gran avance para el gobierno. Hoy esta figura no sólo es considerada imprescindible por el gobierno sino también por el movimiento popular.

—¿Cuándo, concretamente, surgió el CROP?

228. Iria: En una reunión de planificación estratégica que hicimos con toda la gente que trabajaba en la alcaldía. Esa actividad duró unos treinta días. Allí discutimos todos los problemas y de ahí se me ocurrió la idea de que hubiese una persona dedicada a atender a cada región. Existían entonces como te decía asesores comunitarios en cada una de las secretarías, pero éstos actuaban en forma muy fragmentada ya que respondían sólo a sus respectivas entidades: quien era del Departamento Municipal de Agua y Sumideros respondía por ese Departamento; quien era de la Secretaría de Medio Ambiente respondía a esa Secretaría. Entonces pensamos que era necesario buscar una forma articulada de actuar y para ello consideramos que era necesario tener una persona por región, independiente de las secretarías, para realizar la coordinación entre la administración y su región en lo referente al presupuesto. Si no recuerdo mal, eso fue a mediados de enero de 1991.

—¿Habían surgido las dieciséis regiones en ese momento?

229. Iria: Sí, sólo que quien respondía por el gobierno cuando se iba a una plenaria era yo, porque era del gabinete del alcalde, pero quien representaba a la Secretaría de Medio Ambiente, sólo respondía por aquella secretaría. Hoy el CROP responde por todas las acciones y articula las reuniones. El trabajo se ha dividido y sin duda así es mejor.

—De hecho son dieciséis cuadros o más, si contamos las cinco micro—regiones... ¿Estos cuadros están dedicados a tiempo completo a esa tarea?

230. Iria: Están dedicados prioritariamente a hacer ese trabajo, desde la primera ronda donde se rinde cuentas hasta la asamblea donde se comienzan a analizar las demandas. El CROP realiza ese trabajo de articular con las diferentes secretarías, responsabilizándose por la región y estando siempre presente en las discusiones de ésta. Es decir, el CROP tiene que tener dominio de todas las discusiones de la región, independientemente de que esté ubicado en una u otra secretaría; aunque trabaje en Salud o Medio Ambiente, ahora es responsable del gobierno en la región y, por lo tanto, ahora trabaja de forma global.

1) UNIFICAR EL LENGUAJE; NECESIDAD DE TRABAJO CONJUNTO

231. Iria: Luego fuimos viendo la necesidad de reunir a los asesores comunitarios para que empleasen el mismo lenguaje con la población, porque las secretarías, todavía hoy, después de diez años de gobierno, trabajan muy independientemente unas de las otras, aunque ahora ya está más presente la necesidad de hacerlo de forma conjunta; ya hay varios proyectos con un alto grado de integración y ese es un avance de nuestro gobierno.

47. Coordinadores regionales do Orçamento Participativo (CROP). Mantendré la sigla CROP para identificarlo y facilitar el diálogo con los compañeros brasileros.

2) EL FORO DE ASESORES COMUNITARIOS (FASCOM)

232. Iria: Poco a poco fuimos creando un Foro de Asesores Comunitarios, lo llamamos Fascom, que se reúne cada quince días. En esa reunión discutimos la situación de las regiones y todo el mundo sabe de todo. Esa es una forma de romper la fragmentación existente.

233. Assis: La necesidad del coordinador regional surgió, a mi entender, de tres consideraciones: la primera: la constatación de que la auto organización para un futuro proceso de un socialismo autogestionario, es algo que no se hace por decreto; la segunda: nos dimos cuenta que en muchas regiones existían problemas en la relación entre el gobierno y el movimiento comunitario; la tercera: habían regiones en las que líderes que dominaban el proceso no tenían mucha transparencia: cuando empezaron a tener una mayor relación con la alcaldía y se sentaban a negociar con ella, descubrimos que al volver a sus comunidades daban sólo las informaciones que consideraban convenientes para ellos, ocultando las restantes. Fue así cómo comenzamos a pensar en tener una persona en cada región.

2. FUNCIONES DEL CROP

—*Cintia tú, que eres coordinadora regional del presupuesto participativo, quisiera que me contaras cuál es exactamente el trabajo que haces.*

234. Cintia: Mi función es relacionar a la comunidad con la alcaldía, o sea, ayudar a la comunidad a conseguir sus demandas y organizarse en torno a ellas con relación a la alcaldía. Cuando existe algún problema con un secretario y hay que hacer una reunión con él o con un funcionario, yo consigo la reunión y llevo a las personas a conversar con la alcaldía.

—*¿Es un papel de intermediario?*

235. Cintia: Sí, el de un intermediario directo. Tiene la responsabilidad de hacer esa relación. Si no actúa correctamente, toda la región es perjudicada y eso es malo para la comunidad y para el propio presupuesto participativo. Si no conseguimos que las personas se comuniquen no se puede crear consenso y si no existe consenso, existe conflicto: las personas recurren al periódico, a la TV y eso nos trae problemas, acaba con cualquier tipo de acuerdo que podamos hacer para resolver sus dificultades. Ese es el papel del CROP y por eso tiene que ser competente y tiene que funcionar correctamente en ese proceso.

236. Assis: El coordinador regional debe, a mi entender, ser capaz de convocar a personas y sectores sociales que todavía no se han integrado al proceso del presupuesto, debe ser un buen transmisor de informaciones, debe ayudar en el proceso de organización, tiene un papel importante como mediador de conflictos y debe hacer de puente entre el gobierno y los habitantes de su región, sirviendo de parachoque y, a la vez, de punta de lanza del gobierno.

—*En ésta intermediación ¿a quién debe defender el CROP?*

237. Cintia: El es un funcionario de la alcaldía, eso es en primer lugar, pero el trabajo de él es como un intermediario de la comunidad con la alcaldía. Cuando está en la comunidad representa a la alcaldía y cuando está en la alcaldía representa a la comunidad. No es fácil llegar a una correcta comprensión del papel del CROP. Hay personas que no tienen esa claridad y actúan como si fueran parte de la comunidad.

238. El CROP es alcaldía y tiene que asumir ese papel y proceder como tal. En varios momentos termina siendo un pararrayos de los problemas. Cuando el CROP viene del movimiento comunitario, eso exige un cambio de mentalidad. Hay muchos Coordinadores Regionales que tienen

ese origen y tienden a asumir posiciones contra la alcaldía cuando se dan esas situaciones de conflicto.

239. La persona que trabaja ahora donde yo trabajaba viene del movimiento comunitario y siempre se posiciona a favor de la comunidad, aunque no tenga razón en algunas situaciones y eso es perjudicial para el proceso. Yo pienso que no debe ser así, si se tiene que decir: “no se puede”, hay que hacerlo, porque la alcaldía dijo que no se podía y yo la represento, entonces tengo que ser capaz de decir no, por mucho que me duela. Para explicar nuestro papel en esas situaciones de conflicto, de dificultades, de problemas en las regiones en relación con alguna obra o servicio, voy a poner el ejemplo de la red de agua. Yo agarré esa situación cuando ya estaba planteada y mi papel, por el momento, está siendo el de conversar tanto con la comunidad, con los consejeros, con los delegados del lugar donde existe ese problema, como con la alcaldía. Como no lo he podido resolver, voy a seguir intentándolo, pero si la dirección administrativa me dice que por el momento no es posible, que la solución vendrá dentro de un año o dos, tengo que ser honesta con la comunidad y decirle que no es posible hoy, que esa demanda no se consiguió por causa de otro problema que no depende de nosotros.

240. Por supuesto que el nuestro no es un papel fácil, recibimos críticas, pero no sólo nosotros, sino también los consejeros con los cuales trabajamos. La diferencia entre ellos y yo, es que yo soy de la alcaldía y ellos de la comunidad, pero el equipo es el mismo.

241. Como te decía anteriormente, el CROP relaciona la comunidad y la alcaldía en el proceso del presupuesto, sea en el momento que sea, en el conflicto que sea y el resultado que sea; si el resultado es positivo lo festejamos juntos y si es negativo lloramos juntos.

1) DIFICULTADES PARA REPRESENTAR AL GOBIERNO SI SE PROVIENE DEL MOVIMIENTO

242. Iria: Como te dije antes, pocos CROPs que provienen del movimiento popular asimilan el ser gobierno. Es un proceso muy difícil y hasta hoy es así. Suelo decir que se produjo una crisis de identidad de los petistas cuando llegaron al gobierno, porque venían del movimiento popular y habían pasado años exigiendo cosas al gobierno, para pasar luego a una posición en la que se es gobierno y se tiene que responder a las reivindicaciones de la gente. Hay que tener una preparación muy grande para enfrentar eso.

—¿Preparación para qué?

243. Iria: Para ser gobierno, para ejercer esa función, porque eso genera problemas. Tuvimos compañeros en el gobierno ocupando cargos de confianza que, en determinadas cuestiones y en el momento crucial de lucha, se colocaban contra el gobierno y asumían la defensa de la comunidad. La línea divisoria es muy tenue. De hecho yo creo que todavía hay personas que tienen ese problema.

—*Angélica, tú que eres un cuadro que proviene del movimiento popular eras uno de sus líderes, ¿qué haces ahora, como CROP, cuando el movimiento popular de tu región o alguien de la asociación de vecinos no está de acuerdo con algún planteamiento de la alcaldía?*

244. Angélica: Ahora que tengo este cargo, tengo que defender a la alcaldía, pero es difícil hacer eso. Yo le digo a las personas: “¿Ustedes consideran que tienen la razón, que la lucha de ustedes es justa?; organicense entonces y prueben a la alcaldía que nosotros estamos equivocados.” Otras veces hay que decir que no. En ese caso expongo los argumentos, digo por qué no se puede y procuro decir siempre la verdad, pero a veces me siento entre la espada y la pared.

2) DEFENDER PUNTO DE VISTA DE UNA ADMINISTRACIÓN TRANSFORMADORA

245. Angélica: El otro día fui a una reunión representando a mi secretaría y la gente llegó con algunos reclamos y yo me puse a discutir con ellos. Yo no tengo problemas en discutir con la comunidad, y si están equivocados se los digo y definiendo mi punto de vista como representante de la alcaldía. Me presento frente a las personas como lo que soy: una representante del gobierno que tengo una responsabilidad y quiero cambiar las cosas; como agente político que está en el gobierno para hacer cambios y no sólo para atender demandas. Si sólo fuera para atender demandas, cualquier funcionario podría hacer ese papel. Nosotros, agentes políticos, trabajamos en un gobierno popular para cambiar, para romper estructuras si fuese necesario. Ese es, según mi punto de vista, el sentido que tiene participar en el gobierno. No se trata sólo de conducir el carro, hay que cambiar de carro. Yo estoy en la administración para cambiar y si tengo que desmontar algunas cosas para que se desarrolle un proyecto popular, tengo que hacerlo. No estoy aquí sólo para timbrar papeles⁴⁸ y acoger demandas. No, si tengo que discutir lo hago, creo que ese debe ser también el papel que debe desempeñar un CROP, porque él es un agente del gobierno.

—*Zilde, tú que eres consejera, ¿cómo ves el papel del coordinador del presupuesto participativo en la región?*

246. Zilde: Creo que la función del CROP es una cosa buena para nosotros los consejeros y para los delegados. Si tenemos que reclamar es conveniente que exista una persona que pueda atendernos, escucharnos y darnos las respuestas; antes teníamos ciertas dificultades en relación con esto y ahora no. El CROP es una persona que nos está acompañando día a día, ahora nos sentimos más respaldados.

—*Si el representante de la alcaldía tiene que explicar a la comunidad que no se puede hacer algo, ¿cómo lo reciben ustedes?*

247. Zilde: Eso suele suceder, porque no todo lo que pedimos puede lograrse. Pero como existe esa confianza en aquella persona que está siendo honesta con nosotros, que está trabajando, que está interesada por la comunidad, por los consejos, por nuestra región, tratamos de comprender. Ahora, cuando ella dice que no puede, normalmente preguntamos: ¿por qué? Yo soy una de las que pregunta por qué; no se puede decir simplemente no, tiene que haber un porqué. Y donde existe transparencia, existe un entendimiento. Si usted explica: “esto no se va a lograr, por esto, por aquello”, lo entendemos muy bien.

—*Cintia, ¿tú, como coordinadora regional, asistes a las reuniones del Consejo del Presupuesto Participativo?*

248. Cintia: Asisto, está orientado que así sea, pero no todos los CROPs lo hacen. Eso es un problema, porque en esas reuniones nos enteramos de lo que dicen no sólo los consejeros de la región donde trabajamos, sino los de toda la ciudad y eso es importante, porque debemos acostumbrarnos a tener una visión más completa de la ciudad, no podemos trabajar solamente en función de la región donde estamos localizados: eso dificulta las cosas y se pierde la visión de conjunto, la noción de lo que esta administración está haciendo en toda la ciudad.

3. PERSONAL DE CONFIANZA DEL ALCALDE Y LOS SECRETARIOS

—*Los CROPs ocupan cargos de confianza, no entran por concurso, ¿no?*

48. Poner sello.

249. Assis: Nosotros tenemos aquí funcionarios de carrera que entran por concurso y tenemos un número equis de gente que son cargos de confianza, en esta última categoría están los CROPs.

4. ATRIBUTOS DE UN CROP

—*Para ti ¿qué cualidades debe tener un CROP?, ¿es más importante que sea un cuadro político o que sea un cuadro técnicamente preparado en el trabajo comunitario? Si tú tuvieras que escoger ¿cuáles serían los criterios que usarías?*

250. Assis: Creo que debe tener una mezcla de todas esas cosas. No puede ser una persona despolitizada, debe tener un mínimo de formación política ya que va a hacer mediaciones en un trabajo político; debe tener mucha flexibilidad para discutir con la población, no puede ser una persona autoritaria, impositiva; tiene que estar dispuesta a oír, porque si no, va a ser criticada y cuestionada por la población. No puede ser una persona sin iniciativa, porque no la van a respetar; si es indecisa la población va a quejarse. Tiene que tener habilidad para el manejo de situaciones complicadas; tiene que conocer el proceso, dominar los criterios generales del presupuesto, los criterios técnicos, el régimen interno, la dinámica.

251. Estamos tratando de que en todas las regiones haya una cabeza administrativa y uno o más CROPs, diferenciando bien una función de otra. Fue durante el gobierno de Tarso Genro que se inició un proceso de descentralización administrativa, proceso que se ha profundizado en el gobierno de Raúl. Se crearon así centros administrativos en cada región. La persona que está a la cabeza de un centro administrativo tiene un papel como de vicealcalde para esa región, tiene casi un status de secretario y no puede, al mismo tiempo, dirigir el centro administrativo y hacer de coordinador regional.

—*¿Puedes ampliarme la diferencia entre jefe regional y CROP?*

252. Assis: El CROP tiene un papel bien definido en su área de actuación en el presupuesto participativo y en el Movimiento Popular de la Región. El coordinador del centro administrativo tiene un papel que trasciende estas funciones, hace las veces de representante político del gobierno y del alcalde; auxiliando en la coordinación de la prestación de servicios, atención e información al público; en el desarrollo de todos los proyectos de la administración popular como el nuevo Plan Director. Hoy tenemos siete centros administrativos que involucran más o menos dos regiones cada uno.

IX. LOGROS

1. SALIR DE LA POSICIÓN INDIVIDUALISTA

—*¿Cuáles son los puntos más fuertes de este proceso del presupuesto participativo?, ¿cuáles son sus resultados positivos más importantes?*

253. Clayton: Yo entiendo que es justamente que las personas salgan de la posición individualista en la que están. Las personas suelen encerrarse en sus problemas y olvidan que existen cuestiones más amplias. Yo me aproximé al presupuesto por algo muy específico: una demanda de pavimentación, y terminé concientizándome sobre otras cosas. Hay personas que tienen falta de agua, de salud, de una serie de cosas, lo que a veces no percibimos aunque esas personas vivan a dos o tres cuadras de nuestras casas; la rutina del trabajo nos lo impide. El presupuesto participativo nos revela que a veces existen preocupaciones bastante más graves que las que traíamos sin restarles a éstas la importancia que tienen.

254. Las personas a veces ven algo y no procuran tener conocimiento de qué es lo que pasa. Es como la historia del incendio: si no es en mi casa paso sin detenerme, pero si es en casa del vecino empiezo a preocuparme, porque las llamas pueden llegar a la mía; ese es un ejemplo simple. Hay que entender que tenemos que preocuparnos con lo que está sucediendo en la ciudad, porque nos puede afectar de una forma u otra y tiene relación con nuestra vida cotidiana. Ser ciudadano no significa sólo vivir, significa participar de la discusión, comprometerse con los problemas de la ciudad.

255. Angélica: Yo entré en el presupuesto participativo para regularizar la propiedad de mi casa, pensando en mi casa, en la cosa más individual. Entonces empecé a participar de las plenarias y me di cuenta que las personas me oían, se interesaban por lo que yo hablaba y que allí todos estaban para una cosa común: ya no era sólo lo de Angélica, sólo el problema de la casa de Angélica, sino de la ciudad como un todo. Las personas iban ahí para pedir por la regularización de la propiedad de la tierra, la salud, la cultura, el deporte, la recreación. No se preocupaban sólo por su barrio, su región, sino que tenían presente también las demandas de todas las regiones.

2. DEL VECINO QUE MENDIGA AL VECINO QUE DECIDE

—Para ustedes que provienen de la base, que han sido delegados y hoy son consejeros, ¿cuál es la diferencia que ven entre los gobiernos anteriores y los gobiernos del PT?

256. Clayton: La diferencia es total. Antes no existía ningún tipo de espacio para nosotros.

257. Chica: Mira, hace doce años que estoy envuelta en la política comunitaria y puedo decirte que antes era muy diferente a la actual. Por ejemplo, nosotros queríamos una ampliación del edificio de la escuela porque se había incendiado, sabíamos que debíamos ir a la alcaldía primero para hablar con la directora de Educación, pero no era fácil romper la barrera; era casi imposible llegar al alcalde o a un director, no te dejaban entrar al edificio. Yo conseguí finalmente entrar y llegar hasta la oficina del alcalde porque se me ocurrió ponerme a vender pasteles. Hasta entonces **yo me sentía como pidiendo limosnas, hoy no, hoy uno sabe que lo que consigue es producto de una conquista.**

258. Hoy, si una consejera de una región quiere hablar con el alcalde puede hacerlo; le marcan una reunión. Además ahora todo el proceso está muy organizado, no necesitamos llegar hasta el alcalde, tenemos a nuestra representante que en este caso es la CROP Cintia y con una llamada telefónica casi resolvemos todo.

259. Zilde: Antes no se escuchaba a la comunidad. Por ejemplo, hacía doce años que nosotros procurábamos un mejor horario de ómnibus para los cinco colegios que hay en la región, pero hablar de carretera o de ómnibus en aquel momento era impensable. En una reunión se planteó este tema y la respuesta fue: “Vayan a pedírselo a las empresas” y allí dijeron que ni pensar en ómnibus en San Caetano. Yo no aceptaba que dijese que los ómnibus jamás iban a ser situados aquí. Me siento mal cuando una persona dice: “Usted no va a lograrlo”, yo no acepto el no, creo que todo se puede cuando se quiere y las personas tienen que estar dispuestas a eso. Los caminos, las puertas están abiertas y tenemos que usar esas puertas.

260. No sólo no éramos escuchados, sino que ni siquiera San Caetano existía en los mapas, no había ni recogida de basura; hoy ya tenemos carreteras limpias, carreteras conservadas. Es una cosa bien diferente.

261. Pero lo más importante es que las personas comienzan a despertar y exigen lo que necesitan. Lo hacen con mucho énfasis porque quieren las soluciones de inmediato, pero eso no puede ser así; se trata de un movimiento organizado y debemos darle tiempo al tiempo. Yo insisto mucho en eso.

Aquí en San Caetano sabemos que necesitamos muchas cosas, pero, en la medida de lo posible vamos obteniendo nuestras conquistas. Pienso que así, conquistando poco a poco las cosas, se saborean más, porque si todo es hecho de un momento a otro la cosa no tiene gracia. Tenemos mucho que hacer todavía. Dios quiera que nuestra administración continúe por muchos años.

262. Y hay otra cosa que también tengo que decir: nosotros como consejeros, como delegados, sabemos adonde va el dinero, en qué es invertido, nos invitan a participar en todas esas cosas que involucran la aplicación de dinero, eso era impensable en otras administraciones, uno no tenía voz, y mucho menos derechos. Todo es muy transparente en la aplicación del dinero de los impuestos.

—¿Qué les parece que las personas vayan a las reuniones y discutan las dificultades de su barrio: que tomen el micrófono y digan: quiero esto, quiero aquello?

263. Zilde: Yo lo considero maravilloso, porque una reunión donde no hayan discusiones, que no tenga fundamento, es una reunión muerta. A mí me gustan las reuniones fuertes, las reuniones acaloradas, creo que ahí es donde está el peso del proceso. Es muy importante que las personas discutan, participen, ese es el camino, esa es la escuela de la vida, no existe una mejor. Mi marido siempre decía que la mejor escuela es el mundo y ahora estamos descubriendo que tenemos nuestra escuela aquí y no lo sabíamos.

—Quería preguntarte si este gobierno acepta discutir con la gente...

264. Zilde: ¡Por supuesto! A mí a veces hasta me da miedo, porque en esas grandes reuniones hay incluso algunas agresiones al gobierno; pero, a Tarso y a Olivio les gusta que sea así, ellos piensan que ese es el camino, consideran que la crítica es muy importante, creen que es por ahí que se avanza. Si nosotros tenemos esa oportunidad, ese camino, considero que es por ahí mismo por donde debemos continuar.

—¿Ustedes creen que estos gobiernos que llevan más de nueve años, casi diez, han producido un cambio en Porto Alegre?

265. Clayton: Mire, Porto Alegre se tornó una ciudad tranquila; se crearon espacios culturales, espacios para la convivencia de las personas; ¡creo que la ciudad mejoró un mil por ciento!; ahora es una ciudad agradable y tenemos la esperanza de que continúe siéndolo siempre para poder criar a nuestros hijos en un espacio adecuado, sin violencia ni tráfico de drogas.

266. Se han ido resolviendo cuestiones de infraestructura básica: que la persona tenga derecho a salir de la casa y no tenga que pisar fango, que era lo que sucedía en muchos casos, o lo de las alcantarillas abiertas; todas cuestiones básicas que nunca habían sido preocupación de ningún gobierno anterior y que a partir del 89 con Olivio sí fueron tomadas en cuenta.

267. Por otra parte, sabemos que ocurrían muchas cosas en el servicio público y nadie las conocía; había una especie de “caja negra” y la única posibilidad que tenía la población de manifestarse era a través de documentos en los que expresaba sus demandas, luego la gente firmaba y ese documento se enviaba a algún concejal para que lo tramitara. ¡Era horrible! Yo crecí viendo eso, las personas haciendo listas y entregándolas para que sus demandas fueran atendidas. El proceso del presupuesto es lo contrario: abre la discusión y las personas procuran saber el porqué de las cosas, ofrece la oportunidad de discutir los problemas que las están afectando: salud, educación y, ciertamente con eso, llegan a estar más conscientes de lo que está sucediendo.

—¿Las hace madurar?

268. Clayton: Sí, las personas maduran, tienen mejores armas, porque la información a veces es un arma para enfrentar una modificación del sistema.

3. IMPUESTOS Y TRANSPARENCIA

—*Me interesa saber qué ha pasado con los impuestos, ¿hay alguna diferencia entre antes y ahora?*

269. Zilde: Esa es una pregunta muy buena. Lo que ocurrió con los impuestos fue tan bonito, conmovió a la mayoría de las personas...

270. A partir de la gestión de Olivio, Porto Alegre comenzó a pagar impuestos, a pagar el IPTU. Aquello provocó inicialmente una conmoción; la gente estaba un poco desorientada, pero después tomaron conciencia de que tenían que pagar impuestos para poder lograr una mejoría y esa mejoría fue apareciendo. Si uno sale hoy por la ciudad, encuentra que en Porto Alegre cada vez hay más calles asfaltadas. Después vino el gobierno de Tarso y eso continuó, y fue mucho mejor. Ya la gente ha tomado conciencia de la importancia de pagar impuestos. En otros lados no pagan porque se desvían recursos. Por ejemplo, voy a citar a Viamáo. Ese municipio estaba en decadencia, porque nadie pagaba impuestos a pesar de que todo el mundo tenía sus terrenos, sus casas. Mi hijo me decía: “Mamá, ¿para qué voy a pagar impuestos si ellos no hacen nada?”; y me decía esto porque el dinero que antes entraba en Viamáo por impuestos era desviado para otras cosas y no se destinaba a obras que beneficiaran a la comunidad; no se sabía para dónde iba ese dinero, cuál era su destino. Viamáo tiene un área tres veces mayor que Porto Alegre, es muy grande, tiene muchas fincas, muchas viviendas y, por lo tanto, si recauda, tiene como beneficiar a la comunidad y hasta a la propia ciudad de Viamáo. Cuando el PT ganó las elecciones todo el mundo comenzó a correr para la alcaldía sin necesidad de que ésta hiciese un llamado, porque la gente sabía que se trataba de una administración respetable, que iba a invertir en obras para la ciudad, y sabía también que si no pagaba no iba a quedar impune.

—*¿Eso quiere decir que las personas pagan impuestos porque ven los resultados?*

271. Zilde: ¡Sin dudas! Antes no se veían obras, sólo cuando comenzó esta administración popular es que comenzamos a verlas, comenzamos a despegar, fue como si se abriese una flor. Yo expreso tanto entusiasmo cuando hablo de la administración popular, porque he visto el desarrollo de la ciudad; he visto la aplicación de los recursos.

272. Chica: Hoy la gente está más dispuesta a pagar impuestos, porque ve que con ese dinero se hacen cosas, el dinero de uno no va para otro lugar, se queda aquí. No es una tasa igual para todos, cada casa es un caso. Con el IPTU tú pagas de acuerdo con tu casa, si es pequeña pagas una miseria o no pagas, si tienes un palacete, pagas de acuerdo con el lugar donde vives.

4. PROCESO DE APRENDIZAJE

—*¿Qué aprendieron ustedes con el presupuesto participativo?*

273. Angélica: Vimos con claridad cómo funciona la ciudad: cómo se distribuyen los ingresos; dónde está el poder, quién lo tiene y quién no; cómo se forma cada instancia: la cámara, el alcalde, los concejales; cuáles son los departamentos que coordinan la ciudad; la cuestión de las aguas albañales; el sistema de impuestos, las rentas.

274. Nos hizo también comprender que podemos tener nuestros espacios de participación, podemos ser nosotros mismos, expresar nuestras ideas y plantear nuestros proyectos. Fue como si yo hubiese hecho la facultad, aprendí mucho y estoy aprendiendo hasta hoy: consigo hacer diferencia de las cosas. Sé que para quien piensa, actúa, reflexiona, ordena y planifica sus ideas la vida es mucho mejor. El presupuesto participativo hace que la persona recupere su espacio perdido, su espacio en

el campo de las ideas, en la ciudadanía, en el día a día como ser humano que piensa, que actúa, que reflexiona.

275. Pero para formar a una persona se necesita mucho más que eso. A mí me gustaba lo que se hacía en el gobierno de Tarso: ellos usaban mucho los debates sobre el plan, traían sociólogos, universitarios, intelectuales para hacer charlas. En una oportunidad conocí a Boaventura⁴⁹, aprendí muchas cosas con él. Yo creo que hace falta eso en el presupuesto; hay que hacerlo un poco más pedagógico, para que además de discutir las cláusulas, las inversiones, las demandas, las personas puedan también aprender sobre las cosas del mundo.

5. SE AVANZA MUCHO CUANDO SE PROFESIONALIZA

276. **Iria:** Yo creo que hemos avanzado mucho en la cuestión del presupuesto en la medida en que se profesionalizó. Hoy, hay personas que se dedican sólo a eso y tienen toda una organización que nosotros no teníamos en el inicio de nuestro gobierno, cuando era todo muy voluntarista, muy idealista. Ahora existe una cohesión mayor en el gobierno; éste ya sabe por dónde debe transitar. Eso es un avance en comparación con los primeros años; tuvo que producirse un proceso de convencimiento político dentro del propio gobierno de que por ahí había que caminar, en el sentido de discutir y de trabajar por la democratización de nuestro gobierno.

6. CENTROS DE PRODUCCIÓN DE UNA OPINIÓN PÚBLICA INDEPENDIENTE

1) REPERCUTE FAVORABLEMENTE EN LOS RESULTADOS ELECTORALES

—Y ya que estamos haciendo un balance, quisiera que me explicaran cómo se produce ese excepcional fenómeno de que ustedes hayan ganado un tercer mandato en las últimas elecciones de alcaldes con un 52% de los votos en la primera vuelta a pesar de que tienen a la TV en contra y en manos de su mayor enemigo político

277. **Tarso:** Esto se debe a una cosa muy simple: la ciudad tiene dieciséis consejos populares, que nuclean a mil organizaciones comunitarias; éstas forman **centros propios de producción y reproducción de opinión pública independiente**. Los mensajes de los medios de comunicación en manos de la derecha no logran producir efectos negativos, porque las personas en su acción política, en su práctica social, están viviendo, conviviendo e inclusive criticando y disputando con el propio gobierno y tienen un criterio propio frente a lo que ocurre.

278. Existen hoy decenas de foros en Porto Alegre: el Consejo del Presupuesto Participativo es el más famoso, porque es el que moviliza a los sectores más oprimidos y más explotados de la sociedad. Pero además existe una constelación de consejos en torno al gobierno, que se originan en la base más pobre y más explotada de la ciudad, como: los Consejos de la Ciudadanía, los Consejos contra la Discriminación y el Racismo, el Consejo Municipal de Cultura, el Consejo Municipal de Salud, el Consejo de Asistencia Social, los Consejos Tutelares; a través de todos ellos se ejerce ese proceso de participación directa del ciudadano. Eso explica ese 52%.

279. El electorado gira alrededor de los setecientos cincuenta mil electores aproximadamente. Nosotros tenemos un estudio que fue hecho por el gobierno en el que se concluye que hoy a nueve años del inicio de la experiencia ya deben haber tenido participación directa e indirecta en el presupuesto participativo en torno a cientotrenta mil personas. Es un proceso que comienza en las

49. Boaventura de Souza Santos, académico portugués.

entidades comunitarias, en las micro-regiones, pasa luego hacia las regiones y llega a las plenarias donde culmina el proceso.

280. La asistencia a esas plenarias aumentó en un 20% en mi gobierno en relación con el gobierno de Olivio, y ahora en el de Raúl está aumentando un 20% más en relación con el mío y eso a pesar de que muchas personas que participaron del proceso anterior no vuelven porque sus demandas ya fueron satisfechas. Pero, **aunque en el presupuesto participativo se da una cierta rotatividad, las personas permanecen movilizadas**, permanecen participando en su asociación comunitaria y **se incorporan a otras luchas en el frente social**.

281. Raúl: Nosotros tenemos aquí una experiencia de ocho, nueve años de presupuesto participativo. El PT pasó de tres mil afiliados en Porto Alegre a unos quince mil y recibió más de cuatrocientos mil votos en las últimas elecciones, lo que significa tener un gran potencial. Yo obtuve cuatrocientos cuarenta mil votos. Pero quiero aclarar que la campaña aquí no fue la campaña de Raúl o de Fortunati⁵⁰; aunque nuestros nombres figuraban en los carteles, las principales banderas eran las banderas del PT; las personas salían a la calle con la bandera del PT, no con la bandera de Raúl. Yo creo que eso es significativo. En otros lugares, desgraciadamente el PT levanta el nombre del candidato y esconde al Partido y a su programa.

282. Yo creo positiva esta experiencia, pues más allá de ser una experiencia democrática, transparente; más allá de ser algo que va a tener que estar presente en nuestra futura sociedad; ella hace que con la práctica de las personas se cuestione por la izquierda la democracia representativa. Varias veces oí en las reuniones del presupuesto participativo que las personas hicieron un razonamiento de este tipo: ¿si nosotros trabajamos, nos reunimos, decidimos, para qué sirven los concejales? Las personas comienzan a hacerse esa y otras preguntas: ¿por qué la gente discute sólo el 15%, el 17% del presupuesto?, ¿por qué no podemos discutir el resto?, ¿por qué no podemos discutir el presupuesto del estado, que es mucho mayor que el de la alcaldía? Este cuestionamiento es cada vez mayor. ¿Significa esto algo? Yo creo que sí, que hay un avance en el nivel de conciencia de las personas.

2) SI SE PIERDE EL GOBIERNO

—Y ¿qué pasaría si en las próximas elecciones el PT perdiese el gobierno de Porto Alegre?

283. Tarso: Si el PT perdiera las elecciones se produciría una tensión permanente y otro tipo de lucha de esa base social que conforma el presupuesto participativo con el estado.

284. Angélica: ¡Dios mío, no puede suceder!, pero si el PT perdiese hablo por mí, por las personas que conozco lo que haríamos sería movilizarnos, irnos a la lucha y seguro nos recuperaríamos de lo perdido, sería una experiencia maravillosa, en el sentido drástico del asunto para probar si el movimiento es capaz o no. Tendríamos que volver a los consejos populares, a la asociación de vecinos, a las instancias que son del movimiento nuestro. ¡Te imaginas lo que pasaría con Raúl Pont, Olivio Dutra y Tarso Genro en el movimiento!

285. Iria: Yo tengo mis temores de que en algunos lugares donde la experiencia no está bien consolidada se retorne al clientelismo del pasado, por eso es que considero tan fundamental que se trabaje con mucha más fuerza en la preparación de los cuadros y creo que nosotros no hacemos lo suficiente en este terreno.

50. Candidato a vice alcalde.

7. SE CONSTRUYEN VANGUARDIAS SOCIALES

286. Raúl: El presupuesto participativo ha contribuido a la educación política de una vanguardia. Las personas se construyen como líderes, aprenden a conducir reuniones, aprenden a conducir equipos de trabajo, aprenden a hablar frente al micrófono, a defender propuestas, ideas. Se crean vanguardias sociales que están aptas para asumir un discurso programático. Aunque todavía no tengan un programa alternativo, no se puede desconocer que están mucho más aptas y potencialmente preparadas para eso de lo que estaban un año atrás, dos años atrás, diez años atrás, cuando nosotros sólo teníamos, aquí en Porto Alegre, el 5%, el 10% de los votos. Nosotros por ejemplo, teníamos dificultades algunos años atrás para entrar en sindicatos que estaban dominados por el PDT, por el PMBD, por la derecha o por sectores políticos de izquierda más burocráticos, atrasados, conservadores. Hoy tenemos un espacio mucho mayor en el movimiento sindical. Se puede hacer un acto como el de hoy, para celebrar el Primero de Mayo⁵¹, con todo el mundo: estaba la CUT⁵², la CGT⁵³, la Fuerza Sindical. ¿Quién hegemonizó el discurso hoy allí?, ¿fue la Fuerza Sindical o fuimos nosotros?, evidentemente que fuimos nosotros.

287. Esa disputa, desde mi punto de vista, es educativa. Ahora, para que ese líder comunitario, ese líder sindical, esas personas, asuman un proyecto de transformación social, ahí entra el papel del partido. En el gobierno, nosotros podemos hacer parcialmente eso, pero el gobierno no puede ser una correa de transmisión del partido; no podemos transformar el gobierno en un local de filiación partidaria. Pensamos que este principio debe aplicarse también a un gobierno socialista. Creo que éste debe tener pluralidad, debe reconocer la posibilidad de la contradicción, de la divergencia, del conflicto. Si bien es cierto que los pobres, los trabajadores: el trabajador sin tierra, los pequeños o medianos productores que también están mal, los asalariados de la ciudad, los desempleados crónicos, etcétera, son oprimidos, son explotados, no se puede negar que sus contradicciones son diferentes, distintas, y que eso genera conflictos, contradicciones que nosotros tenemos que enfrentar y reconocer. Por eso es que yo creo que el papel del partido es imprescindible.

8. UNA REFERENCIA NACIONAL E INTERNACIONAL

288. Iria: Creo que es una de las más exitosas experiencias de Brasil, de eso no tengo dudas. Participé en foros nacionales de otras alcaldías nuestras y, de hecho, en Porto Alegre se ha consolidado el presupuesto participativo y ya somos una referencia nacional. Creo que todos tenemos que aprender de este proceso.

289. Bira: El presupuesto participativo de Porto Alegre fue seleccionado por el Programa de Gestión Urbana de la ONU -sección América Latina- como una de las veintidós mejores prácticas de gestión pública. Más allá de eso, el comité técnico de la ONU —Habitat II— escogió esta experiencia como una de las cuarentidós mejores prácticas de gestión urbana del mundo.

9. TODO MODELO ALTERNATIVO DEBERÁ TENER ESTE COMPONENTE

290. Laerte: Para nosotros el presupuesto participativo tiene un contenido estratégico, porque es un espacio muy importante de participación popular y la participación popular es estratégica para nosotros. La izquierda en Brasil sólo conseguirá llegar al socialismo democrático a partir de la construcción de un poder popular y el presupuesto participativo, desde mi punto de vista, contribuye a eso.

51. Se refiere al 1 de mayo de 1997, fecha en que lo entrevistamos.

52. Central Única de Trabajadores.

53. Central General de los Trabajadores.

291. Raúl: Como ves, todos nosotros tenemos una alta valoración del presupuesto participativo, pero quiero aclararte que tengo la convicción de que eso está muy lejos de ser todavía un modelo alternativo, aunque también estoy convencido de que cualquier modelo alternativo de sociedad deberá tener estos elementos.

292. Claro que este proceso puede desviarse y podemos repetir aquí la historia de la socialdemocracia que en Europa acabó desembocando en el neoliberalismo, pero ¿quién es el que puede asegurar eso?, ¿quién es el que puede garantizar que va a ser ese camino u otro? Eso se juega en la disputa por la hegemonía de la sociedad: en la discusión política, en la discusión político-ideológica, en la lucha dentro del partido y dentro de la izquierda.

X. ASPECTOS A SUPERAR

1. EXCESIVAS REUNIONES POR FALTA DE ORGANIZACIÓN

—*¿Cuáles son las debilidades del presupuesto y qué soluciones podrías darles?*

293. Angélica: Uno de los defectos del presupuesto participativo es que compromete mucho a las personas con reuniones, debates, asambleas, que a veces son innecesarias o se hacen en forma desorganizada. Creo que el proceso debería ser más organizado, más sintético, para que pudiésemos respirar un poco, y así también podría ser más profundo. Deberíamos preocuparnos más por el material que se distribuye, perfeccionar los volantes, porque un volante mal escrito, una frase mal hecha, tiene un poder inmenso.

294. Yo soy una persona en contra de demasiadas reuniones; creo que la reunión tiene que ser objetiva, tiene que ir directo al asunto, dar tareas y encaminarlas. Realmente hay períodos en que el presupuesto participativo cansa, principalmente al consejero, porque éste asiste a reuniones martes y jueves y luego él tiene que organizar un proceso de discusión; asistir a reuniones como mínimo tres a la semana, independientemente de otras actividades como: inauguraciones, reuniones para discutir proyectos u obras en las secretarías.

295. Es tanto el tiempo que se requiere que sólo personas con algunas condiciones financieras para mantenerse sin trabajar o jubilados pueden asumir estas tareas.

296. También depende mucho de la región y de cómo allí se organizan, porque hay regiones que han alcanzado un mayor nivel de organización que otras. En algunas los propios consejeros son muy organizados; en otras están aprendiendo, son personas nuevas.

—*¿Qué pasaría si en lugar de tanta reunión se elaborara un informe escrito y en vez de reunirse los delegados, por ejemplo, el informe llegase a las asociaciones de barrios para que fuese estudiado en grupos más pequeños?*

297. Angélica: Eso permitiría discusiones más profundas. Por ejemplo, en mi región estamos haciendo discusiones en cada población, en cada barrio. Vamos a la comunidad y explicamos el proceso. Haría falta que la alcaldía se organizara más para no realizar tantas reuniones.

—*Entiendo que los delegados y los consejeros, van a todas las reuniones temáticas, ¿no sería más lógico que a éstas asistiese sólo la gente interesada en el tema que cada una aborda?*

298. Angélica: Sí, lo que pasa es que se creó esa cultura. Ellos van a la temática, a los debates, a los seminarios, están en todo.

—*Pero, esa no es la concepción, ¿o tiene que ser así?*

299. Angélica: No, pero ellos quieren asistir, no quieren perderse las discusiones, no quieren estar fuera del proceso para no perder el control del mismo, por eso siguen actuando en todos los lugares y consecuentemente no consiguen hacer las cosas correctamente. Hay que priorizar para que las cosas salgan bien, buscar que otras personas participen y eso es lo difícil.

300. Iria: Las reuniones son los trescientos sesenticinco días del año. ¡Es una locura! Por eso a veces se pierde calidad en esas reuniones permanentes. Y una de nuestras características es que todas las personas van a todas las reuniones, o sea, no hay un militante específicamente del área salud o del medio ambiente. La gente se queda pululando de reunión en reunión y no cumple su papel de trabajar en la comunidad. Son siempre los mismos en todas las reuniones y se va creando un círculo vicioso.

301. Habría que realizar un trabajo con esos líderes comunitarios para prepararlos para su trabajo en la comunidad y para evitar que una vez electos caigan en el “reunionismo” —reunión aquí, reunión allí—. Es importante discutir y dividir las tareas, para que más personas asuman la responsabilidad de la representación de la comunidad. Yo no tengo claro quién debería asumir ese trabajo, si la administración o los partidos políticos o las propias organizaciones populares; tal vez esa tarea deberían asumirlas las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) que asesoran al movimiento popular.

302. Yo viví en carne propia esa experiencia. Cuando hacía trabajo comunitario era presidenta de una guardería infantil, de un círculo de padres y maestros, de la asociación de los funcionarios del hospital donde trabajaba, y era, además, secretaria de una asociación de no sé qué; estaba en un montón de cosas y no era porque yo buscara tener funciones y puestos, sino porque cuando uno ha iniciado un trabajo y éste viene marchando y que luego, cuando uno se retira constata que empieza a decaer, uno tiende a no dejarlo y se dice: “vamos a apoyarlo todavía un tiempo más,” y es así como se termina por tener una multiplicidad de funciones.

303. Eso fue algo que yo aprendí: debemos aprender a compartir el trabajo y a multiplicar el número de personas para que asuman esos trabajos. Muchas veces tenemos clara esta necesidad pero no conseguimos actuar en forma consecuente. Es mucho de eso lo que está sucediendo ahora, todo el mundo es consejero de algo, y eso hace que el proceso acabe perdiendo calidad.

2. EL PT NO HA SABIDO CAPITALIZAR LA EXPERIENCIA

—Estoy muy impresionada con el trabajo hecho por el PT aquí. Vi los anuncios de la campaña electoral, y ésta me pareció muy didáctica, muy educativa. La posición del PT aquí en Porto Alegre está muy clara, arrasan en las elecciones, hay un partido unificado, pero yo no veo que ésta experiencia, que ya lleva tres mandatos, haya sido tomada como una experiencia ejemplar a nivel nacional para ser estudiada por todo el Partido, ¿es así?

304. Iria: Estoy de acuerdo, creo que el Partido no ha sabido capitalizar nuestra experiencia. Es una convicción personal. Aquí las personas votaron al PT, tal vez en una de las mayores votaciones del siglo. Hasta hoy, en este estado, ningún candidato parlamentario ha logrado obtener más votos que el del lema PT.

—Por eso mismo debiera ser una experiencia de laboratorio, pero ¿por qué no lo es?

305. Iria: Yo creo que es por nuestra propia falta de preparación. La gente se dispersa mucho haciendo cosas y acaba no teniendo un núcleo dirigente que piense en eso y que profundice en la experiencia. Es un fallo que nos puede costar caro.

—Yo creo que no es sólo del PT. He ido a muchas reuniones de izquierda en América Latina y siento que los informes, las exposiciones, lo que se debate es muy general y se desconocen las

experiencias concretas que se están desarrollando. Me parece que el camino para construir una sociedad alternativa no puede ser sólo teórico sino también práctico; pienso que se debería profundizar en las alternativas que están surgiendo en la práctica, por eso nosotros estamos haciendo este documental⁵⁴ y este texto, para llevar a otros lugares una experiencia realmente consolidada.

306. Iria: Y se trata de una experiencia de la capital del Estado de Rio Grande do Sul, que ha ejercido influencia en toda la Región Metropolitana -un tercio de la población de Rio Grande-; hay varias alcaldías colindantes que hoy son gobernadas por el PT y que están poniendo en práctica esta forma de gobernar. Ganamos en Viamáo, en Gravataí, en Alvorada; tres ciudades que quedan a una hora de la región metropolitana. Y además tuvimos muchos votos en otras ciudades. Viamáo ya había demostrado esa tendencia cuando en 1994, en la segunda vuelta, Olivio como candidato a gobernador del Estado de Rio Grande do Sul obtuvo el 64% de los votos⁵⁵.

307. En este lugar yo tengo una hermana mía que era del PFL⁵⁶, que nunca había votado por el PT y decidió esta vez hacerlo. Ellos creen que ya experimentaron con todos los otros partidos y que ahora es el tiempo del PT. Nuestro candidato era una persona esforzada, que fue concejal durante dos mandatos y efectivamente ganó la elección. Cuando dije que íbamos a ganar las elecciones en Viamáo independientemente del candidato, la gente se rió en mi cara. Mi argumento era que si una persona como mi hermana, que estaba completamente desligada de la política, decía que iba a votar al PT, era un buen indicio de que íbamos a ganar la región metropolitana.

308. Estamos viviendo un momento histórico pero parece que la gente no se da cuenta que es sujeto de esa historia. Creo que lo que nos falta a los petistas en general es la certeza de que estamos haciendo historia, que no es lo mismo que estudiar diez años después lo que pasó en un lugar.

309. Esta es una propuesta del Partido que no estamos sabiendo aprovechar. Tengo algunas dificultades para ser escuchada en este sentido, porque a pesar de ser una persona con cierta credibilidad política dentro del PT, como no soy una intelectual, soy una obrera que hace política, que se mete en todo, eso despierta prejuicios dentro del Partido.

3. ESTUDIAR UNA ADMINISTRACIÓN QUE TIENE ÉXITO SIGNIFICA MOSTRAR POR QUÉ LA OTRA FRACASÓ

310. Iti: Mira Marta, yo pienso que en el PT nunca se priorizó evaluar los diferentes modos petistas de gobernar, porque **la prioridad de los últimos años ha sido más ser gobierno que evaluar gobiernos** y verificar dónde acertamos y dónde nos equivocamos. Parece que se piensa que si nuestra política es cada vez más la de vencer, no podemos señalar dónde nos equivocamos, y entonces no es bueno que haya balance, que haya evaluación. Yo creo que eso domestica al Partido, le impide acumular experiencias a partir de aquello que él mismo hace en sus gobiernos. Si se hiciera una evaluación habría que decir: aquí está bien y aquí está mal. Por ejemplo: en Diadema⁵⁷ están equivocados, Porto Alegre es una experiencia correcta.

—Luis Eduardo Greenhalg dice que el PT ganó en Porto Alegre porque mostró un perfil claro de izquierda, y que perdió donde el PT se desdibujó para buscar alianzas amplias.

54. Documental sobre el Presupuesto Participativo en Porto Alegre: "Voces de una ciudad", producido por MEPLA y dirigido por Luis Acevedo Fals.

55. Olivio Dutra ganó en segunda vuelta la gobernación de Río Grande do Sul en las elecciones del 98.

56. Partido Frente Liberal.

57. Alcaldía de población fundamentalmente obrera en el Estado de Sao Paulo, donde hubo problemas muy graves entre el alcalde, el Partido. Ver Marta Harnecker, Diadema y Santos: De armonía y conflictos, colección: Haciendo camino al andar, dos ediciones en español: Cuba y Caracas, 1993.

311. Iti: Esas diferentes evaluaciones sobre las elecciones están en discusión. Nosotros sufrimos una derrota nacional y esa fue una derrota política, donde existen varias excepciones y una de las raras excepciones es Rio Grande do Sul, y es Porto Alegre. ¿Por qué?, porque en Rio Grande do Sul nosotros adoptamos una política de alianza que impedía hacer alianza con partidos de derecha. Nosotros como dirección política tuvimos que intervenir en doce o trece municipios: tuvimos que cerrar el Partido en esos municipios porque estaba haciendo política de alianzas con el PFL, con PTB⁵⁸; pero esta política se siguió en Rio Grande do Sul, y no en los otros estados. En los otros estados, en mi opinión, la mayoría de la dirección nacional del Partido cerró los ojos a ese tipo de política. ¿Y cuál fue el resultado?: teníamos cincuentiocho alcaldías y las perdimos casi todas, nos quedamos con unas ocho.

312. Esa es mi interpretación de los resultados electorales, sé que la dirección nacional tiene otra.

XI. REFLEXIONES

—He recogido algunas preocupaciones respecto al presupuesto participativo: que la población al lograr ir resolviendo algunos problemas, se sentiría mejor dentro del sistema y perdería capacidad de lucha; que los movimientos sociales se debilitan porque sus cuadros se comprometen en un proceso institucional de cogestión cuando antes tenían autonomía de funcionamiento; que es un proceso muy economicista... Creo que todo se puede resumir en la siguiente pregunta: ¿consideran ustedes que con este proceso se consigue acumular fuerzas para una sociedad diferente?

1. PARACHOQUES Y ECONOMICISMO

313. Iria: Efectivamente hay compañeros nuestros que hacen esa crítica de que estamos administrando el capitalismo, que estamos sirviendo de parachoque a las políticas neoliberales. Lo ven todo de forma muy crítica, con mucho debate y mucha polémica; dicen que la alcaldía practica la cooptación de líderes...

314. Iti: Yo pienso que no es así. Pienso que es normal que las personas se muevan en primer lugar por los intereses más inmediatos, de subsistencia; es así como ellas comienzan a interesarse y participar de las cosas. Yo creo que no se consigue nada simplemente llamándolos y diciéndoles: “La Alcaldía de Porto Alegre es democrática, ¡vengan a participar!” No, tenemos que **crear fórmulas para que las personas vengan y ellas sólo vienen si sienten que sus reivindicaciones más inmediatas son atendidas**. Comienzan a participar por eso, porque quieren la pavimentación en su calle, pero después empiezan a pensar más globalmente en su barrio, en su ciudad y, por tanto, el proceso de participación pasa a ser más consciente, más amplio y más politizado. Esa crítica de que somos economicistas viene de quien no entiende que el presupuesto participativo es todo un proceso por el que las personas transitan para el rescate de la ciudadanía que perdieron a lo largo de su historia.

315. Iria: Coincido plenamente con Iti y quiero ponerte un ejemplo: el otro día en la temática de la salud, un compañero dijo: “Felizmente nosotros tenemos ya delegados que no piensan sólo en pavimentación comunitaria”. Eso me indignó y acabé teniendo una discusión fuerte con ese compañero, porque yo creo que no debemos botar nuestra experiencia a la basura. Fue precisamente a partir de la pavimentación comunitaria que se comenzó a discutir sobre salud y otras necesidades vitales y que luego se pasó a criticar al sistema neoliberal existente en el país. Cómo pueden decir

58. Partido Laborista Brasileño.

que es un proceso economicista si los funcionarios del gobierno que nos sentimos comprometidos con un proyecto alternativo de sociedad planteamos, cada vez que podemos, la diferencia que existe entre nuestra manera de gobernar y el proyecto neoliberal, tan es así que la gente dice que en las reuniones del presupuesto participativo se está siempre haciendo demasiado debate político. ¿Es que sólo vamos a hacer cosas en la ciudad cuando logremos implantar el socialismo? Si así fuera el pueblo estaría muerto de hambre; sin las menores condiciones de sobrevivir.

316. Hasta ahora, la izquierda no ha logrado convocar a los excluidos, porque ¿qué podía ofrecerles? Yo considero que los gobiernos están tan desacreditados que sólo se puede ganar la confianza de la gente mostrando soluciones concretas: las personas sólo creen si ven respuestas concretas y porque las han visto en nuestros gobiernos es que mucha gente, que antes estaba al margen, hoy es militante de este proceso.

317. Creo que esta es una etapa necesaria por la que debemos pasar para ir construyendo otras cosas; son formas de ir avanzando y debemos ayudar a hacerlo ejerciendo un papel político activo y no quedándonos al margen, porque a veces hay cosas equivocadas en nuestro propio trabajo.

2. DEPENDE DE VISIONES ACERCA DEL ESTADO

318. Iria: De hecho existe una larga y polémica discusión entre quienes se plantean implantar una República de Piratini⁵⁹ como quieren muchos en Rio Grande de Sul por vía revolucionaria y quienes aceptamos hacer una guerra de posiciones. Si alguien tuviese la fórmula para que la gente acabe con el neoliberalismo en Rio Grande y en la Alcaldía de Porto Alegre de un día para otro, sería otro cantar.

319. Tarso: A propósito de lo que dice Iria, yo creo que la desconfianza que algunos compañeros expresan está relacionada con la visión que tienen respecto a la cuestión del estado. Si se piensa que se está en un proceso de acumulación política para destruir, para demoler el estado burgués, o sea, si se piensa que existe una posibilidad de ruptura revolucionaria en el horizonte inmediato, es evidente que se opinará que el presupuesto participativo como estrategia democrática no contribuye a eso, o, dicho de otra manera, si se tiene la ilusión en mi opinión una ilusión pequeño-burguesa y voluntarista de que se puede avanzar por la vía insurreccional en la actual etapa de desarrollo histórico del capitalismo y de crisis del estado burgués, entonces la experiencia del presupuesto participativo sería incluso una experiencia innecesaria.

320. Si se tiene otra visión; si se piensa que es necesario acumular experiencia política y organizativa dentro del marco de relaciones jurídicas burguesas y realizar experiencias de control del estado por la base de la sociedad organizada de manera autónoma, entonces se considerará al presupuesto participativo como una experiencia altamente positiva y altamente revolucionaria. Y esa es la posición que yo comparto.

321. Yo creo que estamos en un momento histórico de acumulación de fuerzas; en un momento en el que debemos crear condiciones culturales y políticas para que la organización autónoma de la sociedad ejerza algún tipo de control sobre el estado actual y realice experiencias que combinen la democracia representativa con la democracia directa de participación voluntaria.

3. NO COOPTACIÓN DEL MOVIMIENTO POPULAR NI APOYO AL STATUS QUO

322. Tarso: Considero que se trata de una experiencia de democratización radical y que es una experiencia frontalmente antineoliberal; ¡no tengo la menor duda al respecto!

59. Separando el Estado de Rio Grande do Sul del resto del país.

323. No comparto además, la opinión de los compañeros que sostienen que el presupuesto participativo es un instrumento de cooptación del movimiento popular o un instrumento de viabilización del funcionamiento del estado burgués. Considero que la experiencia del presupuesto participativo es altamente positiva porque, al contrario de lo que opinan esos compañeros, es una experiencia autoreglamentada.

324. Quien habla de cooptación desconoce completamente el funcionamiento del presupuesto participativo y no sabe, por ejemplo, que las normas jurídicas entre comillas, las normas de derecho público entre comillas, que organizan el presupuesto participativo son normas de derecho público no estatal, porque son normas contractuales establecidas por la propia comunidad. El ritmo de las decisiones; la prioridad de las inversiones; la forma con que funcionan las asambleas y se adoptan las decisiones; los criterios para establecer las prioridades y las obras que se van a ejecutar; la forma en que se eligen los delegados y consejeros, todas ellas son reglas de derecho autónomo instituidas por la propia comunidad.

4. RELACIÓN TENSA CON LA ADMINISTRACIÓN

325. Tarso: Quien crea que la relación del presupuesto participativo con la administración pública es una relación pacífica y de mero consenso está completamente equivocado. Es una relación de una tensión dialéctica producto de decisiones que se originan en un poder político más allá del estado, que parte de la organización de la sociedad desde abajo. Esto nada tiene que ver con la cooptación de esas organizaciones populares por el estado o de su disolución en el estado. Por el contrario, se forma un núcleo de poder fuera del estado, fuera del ejecutivo y fuera del legislativo.

—¿Pueden ponerme algún ejemplo de algo logrado por la presión popular sobre un gobierno del PT?

326. Assis: Tenemos un ejemplo muy claro, el de las guarderías comunitarias. Anteriormente el gobierno federal construía guarderías infantiles en poblaciones y de vez en cuando daba recursos para mejorar la guardería ya instalada, para comprar algún equipamiento. El presidente Collor de Mello recortó el presupuesto para este servicio y esta situación se agudizó con Itamar. Las guarderías comenzaron a morir debido a la escasez de recursos, la población pobre no tenía cómo mantenerlas y esos niños dejaban de tener atención cuando los padres se iban a trabajar.

327. Ante esta situación el movimiento popular comenzó a presionar en algunas regiones y un día se llegó hasta a hacer una manifestación frente a la alcaldía. Eso fue positivo, porque sirvió para que el gobierno se diera cuenta que la situación se estaba tornando grave.

328. Debido a la presión de las comunidades empezamos a construir una escuela infantil para niños de cero a seis años, pero muy pronto nos dimos cuenta que eso no sólo significa construir un edificio sino también contratar profesores, funcionarios, y mantener esa escuela para el resto de la vida, y eso es caro y que si continuábamos creciendo y haciendo ese número de escuelas, aumentarían mucho los gastos de la alcaldía en ese rubro y no tendríamos dinero para otras obras.

329. La solución a la que llegamos fue la de atender a esta población de cero a seis años a través de convenios con las guarderías comunitarias; o sea, colaborar en mantener las guarderías y que éstas sean dirigidas entre la población y el gobierno con la supervisión pedagógica de la Secretaría de Educación.

—¿De dónde surgió la idea de las guarderías comunitarias?

330. Assis: Las madres iban a trabajar y no tenían con quién dejar a sus hijos, los hermanos mayores se quedaban cuidando a dos o tres y esto es un peligro porque ocurren accidentes

domésticos fatales. Entonces las asociaciones se reunían y presionaban a la Legión Brasileña de Asistencia, que es un órgano del gobierno federal. Ellos construían un edificio y otorgaban algunos recursos y el resto de la población se encargaba de buscar a las personas para que cuidaran a los niños generalmente en estas guarderías las personas que trabajan no son profesores especializados, son compañeras de la comunidad a las que ellos llaman tías; de pedir recursos a las iglesias para pagar a las tías, la comida y lo demás.

331. Cuando se hizo el convenio, las personas de esa región descubrieron que la guardería era fantasma, que vivía gente en ellas, recibía dinero, pero no habían niños. Entonces se exigió que rindieran cuentas mensualmente al Consejo Municipal. Esta forma de trabajar comenzó con cincuenta o sesenta guarderías y este año tenemos noventa en esas condiciones y hemos resuelto entre la comunidad y la alcaldía un problema muy sentido por la población. Y todo eso empezó por la presión del movimiento popular que nos abrió los ojos ante ese problema.

332. De esta forma, haciendo convenios, en lugar de atender sólo a trescientos niños, hemos podido atender a ochocientos. Y, además, esto estimula la auto—organización, porque otras personas van a intentar hacer lo mismo.

—¿Todos los secretarios entienden que es importante la presión de la población?, porque creo que una de las cosas más difíciles para quienes gobiernan es aceptar la presión...

333. Iti: Bueno, ciertamente todos los secretarios están absolutamente informados de que así se debe gobernar; ahora, en mi opinión, existen algunos que hacen eso mejor que otros. Cuando se definieron los nuevos secretarios para la administración de Raúl —yo formé parte de la comisión de transición de un secretariado para otro—, muchos antiguos secretarios fueron criticados por no establecer esa relación adecuada con la comunidad, aunque otros fueron elogiados.

334. Es fundamental el estilo personal de los secretarios y yo tengo absoluta conciencia de que algunos secretarios dan más importancia a esa relación con la comunidad que otros, y, por ello, es importante examinar cómo ellos conforman sus equipos de trabajo. Cuando las secretarías conforman buenos equipos de asesores comunitarios, son normalmente elogiadas por la comunidad por la atención esmerada que le otorgan.

—Me parece ideal poder escoger a los secretarios en función de este nuevo estilo de gobierno, pero cómo se resuelve el problema de las alianzas políticas para escoger los secretarios. O sea, ¿tú tienes que hacer un gobierno pluralista en el que estén representados todos los partidos de la alianza electoral o escoges los secretarios de acuerdo con su eficiente desempeño en la tarea y estilo de gobernar, sin tener en cuenta ese aspecto?

335. Iti: Yo pienso que los dos criterios deben de estar combinados, porque cuando varios partidos hacen una alianza para ganar una alcaldía, es evidente que tienen que tener la contrapartida de poder gobernar. En el caso de Porto Alegre, en la elección de Raúl las alianzas fueron pocas, la coalición fue pequeña. El PSB, que tradicionalmente era un partido que hacía alianzas con nosotros, esta vez no nos apoyó; fue solo, aparte.

336. Ganó el PT apoyado por algunos pequeños partidos que ofrecieron algunos cuadros, pero no hubo ningún tipo de reivindicación de estos partidos para ocupar cargos de primer rango como el de secretario así que no existió ese problema. Estos partidos pidieron tener cargos dentro del gobierno, pero en otras esferas, por ejemplo, como asesores, y sus demandas fueron contempladas.

337. El ideal obviamente sería que el criterio fuese de competencia técnica y capacidad política, pero la mayor dificultad no es con los partidos coligados, la mayor dificultad está dentro del PT mismo ⁶⁰.

5. POLITIZA: FOMENTA LA CONCIENCIA ANTINEOLIBERAL

338. Tarso: Tú preguntabas anteriormente en qué contribuía el presupuesto participativo a acumular fuerzas para una sociedad diferente, es decir, en qué contribuye a la cultura revolucionaria; yo creo que su contribución es importante porque este proceso subvierte el concepto de ciudadanía tradicional, que es una ciudadanía individual y meramente vinculada a derechos, y transforma esa ciudadanía en una ciudadanía colectiva, vinculada a demandas y al control monetario del presupuesto del estado; una ciudadanía que se realiza en tensión con el estado, controlando y decidiendo al lado o junto con el estado.

—¿Tú crees que la conciencia anti-neoliberal del pueblo de Porto Alegre ha crecido con la experiencia del presupuesto participativo?

339. Tarso: Sin la menor duda. Este es el lugar donde Fernando Henrique Cardoso tiene el prestigio más bajo del país, ¿por qué?, por la naturaleza de nuestros gobiernos, por el trabajo del Partido, por nuestro enfrentamiento a la cultura e ideología del neoliberalismo.

—¿Esta experiencia eleva, entonces, el nivel de conciencia de la gente?

340. Tarso: Estoy convencido de ello; se produce una **ruptura con aquella alienación tradicional de los liderazgos comunitarios que entienden que su problema es un problema que afecta exclusivamente a su calle y a su barrio**. Las personas comienzan a comprender que sus problemas no son ajenos a la situación global de la economía, a la situación social nacional, inclusive a la situación internacional. Muchas de ellas comprenden los necesarios vínculos de financiamiento que se debe tener con los organismos internacionales para realizar determinadas obras.

—*Angélica, tú que fuiste una líder comunitaria ¿qué significó para ti en este sentido el presupuesto participativo?*

341. Angélica: Yo ahora me siento una ciudadana plena, con toda la convicción de que este tipo de democracia participativa es la salida para el socialismo, para que las personas puedan compartir las cosas, para que entiendan que no es sólo lo de ellos, que se trata de un todo, de una comunidad, de un barrio, de una ciudad.

342. Ahora, pienso que tanto la naturaleza de esa crítica como su profundidad dependen de la intervención del partido político; esa no es una tarea del gobierno. Pero el PT tiene una limitación muy grande todavía: no ha definido una estrategia ni una forma de actuar en el movimiento social e incluso en el propio presupuesto participativo, como para tener una política de formación de esos cuadros.

343. Iria: Hay muchos compañeros del PT que no reconocen ésto y exigen mucho a la alcaldía de Porto Alegre. Ellos tienen sus concepciones de lo que debe ser un gobierno popular y quieren verlas materializadas de inmediato en la gestión de nuestro gobierno, pero muy pocos de ellos están dispuestos a sacrificarse para llevar adelante un proyecto político como este; tienen muy poca inserción social como para hacerlo.

60. A causa de sus tendencias internas.

344. Yo creo que todo el mundo debe reconocer que el nuestro es un gobierno de cambio y que nosotros no pretendemos administrar el capitalismo, que intentamos llevar adelante una experiencia completamente revolucionaria dentro de las posibilidades que se tienen en la ciudad. Ahora, tendrá que existir un compromiso de todos los actores sociales para que el proceso pueda continuar avanzando hacia transformaciones más profundas. Puedo incluso estar equivocada, pero yo al menos no perdí mi idealismo de cambiar y estoy tratando de construir para lograr cambiar el sistema de gobierno.

345. No me siento actora de un proyecto neoliberal, siento que tengo un proyecto partidario de sociedad, que estamos tratando de realizar y que tengo que estar en él. Si todos nosotros hacemos nuestra parte tendremos mucho camino recorrido. Tenemos que comprometernos, no podemos quedarnos como simples espectadores diciendo que todo está mal hecho. Somos quince mil afiliados al PT en Porto Alegre, y aproximadamente entre quinientos y mil militantes. Si esos militantes del Partido trabajasen en las esferas de participación del gobierno, ¿qué cambios en la educación popular no podríamos tener? Por ejemplo, si todos los militantes del PT hiciesen un programa de alfabetización o un programa de salud... No necesitamos hacer la revolución para hacer eso, pero podríamos hacer la revolución si todos los militantes del PT se comprometiesen en ese tipo de tareas. Si todos nosotros nos comprometiéramos en ese trabajo cambiaríamos esta ciudad, haríamos en ella una revolución. ¿Te imaginas una campaña de preservación del medio ambiente: los quince mil afiliados del PT en la calle, junto con los excluidos de la sociedad haciendo eso? ¡Eso sería una revolución! Pero por desgracia esos quince mil no están en la calle.

—¿Tarso, me puedes contar algunos ejemplos de cómo hiciste cuando eras alcalde de Porto Alegre para enfrentar las limitaciones institucionales que te imponía el régimen neoliberal vigente en el país?

346. Tarso: Un ejemplo es la campaña que nosotros hicimos junto con el movimiento de masas en una plaza pública a favor de la implantación del Impuesto Predial Urbano (IPTU) aquí en Porto Alegre. Esa campaña estaba dirigida contra los terrenos baldíos que año a año aumentaban sus precios, porque eran utilizados en forma especulativa; luchamos para que estos terrenos pudiesen tener una utilización social.

347. También se dio una disputa política directa contra el neoliberalismo a través de los agentes comunitarios de crédito, que proporcionan créditos a los pequeños empresarios de los barrios populares para que ellos puedan operar.

348. Otra iniciativa son las Ferias Modelo en Porto Alegre, es decir, ferias de abastecimiento con precios tarifados de común acuerdo con los productores con el objetivo de bajar los precios de la región. Cuando las ferias se instalan, los empresarios se ven obligados a bajar los precios de los supermercados, por tanto, ésta es una intervención en la regulación económica.

349. Iti: A estas iniciativas yo agregaría los programas de generación de empleo (SMIC)⁶¹. Estos programas demuestran que con estas pequeñas acciones locales y empleando recursos públicos es posible crear empleo y redistribuir la renta, cosa que los gobiernos estatales y federal no hacen.

350. Nosotros nos esforzamos por divulgar estas experiencias a través de los medios demostrando lo que es posible hacer localmente cuando un gobierno tiene voluntad de hacerlo, y lo que no se hace por parte del gobierno estatal y federal. En la educación también se hacen comparaciones: existe una ley nacional que intenta disminuir el costo/alumno: según el gobierno federal de Fernando Henrique, si se disminuyese el costo/alumno y se tuviese un costo fijo por cada alumno

61. Secretaría Municipal de Industria y Comercio.

brasileño, sería posible dar una mejor atención a todos los alumnos del país. Nosotros rebatimos eso insistiendo en el carácter diferenciado que debe tener cada municipio en la forma de atender a sus alumnos y, por tanto, que no debe existir una cosa estandarizada, porque con eso nosotros no respetamos ni las necesidades de cada municipio ni las diferentes culturas. Sostenemos, en cambio, que sí es necesario aplicar el 25% a la Educación, como lo dice la Constitución Federal, y no usar esos artificios para, en verdad, no hacerlo.

351. Con frecuencia se hace esa comparación en el discurso político de la alcaldía. Por tanto, existe un contenido ideológico de combate a las políticas neoliberales en las acciones que ella emprende. Eso es permanente en la alcaldía de Porto Alegre.

352. Tarso: Como ves, se trata de un conjunto de medidas que enfrentan al proyecto neoliberal.

353. Laerte: No sé cómo pueden pensar que el presupuesto participativo es un proceso funcional al neoliberalismo cuando su lógica es completamente inversa a la lógica neoliberal. Esta dice que el estado es demasiado grande; que se cobran impuestos muy altos y que es necesario disminuirlos para poder generar más empleo; que para crear empleo es preciso incentivar lo privado, fortalecer el mercado. En el presupuesto participativo se aboga, en cambio, por aumentar los impuestos a los ricos y realizar las obras que se precisan en los barrios más pobres. Eso ya comienza a contrariar la lógica neoliberal. Se aumentan los impuestos a la gente que tiene más dinero, aumentando con ello la recaudación que a su vez permite realizar más obras por parte del estado. Nosotros defendemos que el estado tiene que invertir lo mismo en salud, que en educación y que en otras áreas; que tiene que aumentar su participación en la solución de los problemas y que tiene que lograr mayor eficiencia y para ello debe tener más funcionarios y no sólo lo decimos sino que demostramos en la práctica que es importante que el estado tenga una gran capacidad de intervención, por lo tanto, es exactamente lo contrario del planteamiento neoliberal de la desmantelación del estado.

354. Para los liberales la reforma del estado es la disminución del estado, para nosotros, es su democratización. Ellos dicen que el estado tiene que disminuir para dar lugar a lo privado, nosotros decimos que hasta ahora siempre fue privado, porque siempre sirvió a los intereses de determinados sectores y que ahora debe ser desprivatizado para que sirva a los intereses de toda la población.

6. PROCESO DIFÍCIL, LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA REQUIERE TIEMPO

—¿No creen ustedes que muchas veces los gobernantes piensan que son mejores gobernantes en la medida en que ellos saben interpretar las necesidades del pueblo y aparecen delante del pueblo diciendo: “Yo sé lo que ustedes quieren y yo se los voy a dar”, y no se dan cuenta de la importancia que tiene el que el pueblo descubra por sí mismo lo que quiere y que se sienta decidiendo? Y eso tiene que ver con el problema del tiempo para la participación. Este tema me parece muy importante, porque las personas han sido educadas para recibir desde arriba las cosas que el estado les da o para reclamar, pero no para ser coparticipes de las soluciones, entonces, avanzar en este proceso y lograr que las personas se sientan involucradas en la solución de los problemas requiere tiempo, porque se necesita tiempo para que se produzca en ellas un proceso de transformación cultural. ¿Cómo ves tú esto?, porque muchas veces los técnicos son muy racionales con el tiempo, y dicen: “Esta reunión tiene que ser operativa; tiene que durar cuarenticinco minutos, y no más que eso...”

355. Laerte: Los técnicos que reclaman eficiencia, objetividad y soluciones técnicamente perfectas no están acostumbrados a compartir el poder. Cuando proponen una determinada duración de las reuniones, están pretendiendo aplicar su criterio de medida del tiempo a otro público, que tiene el suyo y que está en un proceso de aprendizaje. Yo trabajé en la alcaldía y los técnicos tienen una

aparición académica, de objetividad, pero también son poco prolijos, tienen dificultades para encontrar soluciones y rechazan la presión del pueblo.

356. Creo que la búsqueda de la eficiencia en las reuniones muchas veces esconde un rechazo a ceder poder y un rechazo a ser sometido a presión. Y un gobierno que se diga popular, democrático, tiene que saber convivir con esa presión. Queremos que la participación de la población sea disciplinada, medida, es la misma cosa que no querer la participación. Y ahí el tiempo juega un papel fundamental para trabajar las contradicciones, porque las contradicciones en el seno de las sociedades no son cosas que se resuelvan técnica ni objetivamente, se resuelven en la disputa política, y la disputa política requiere un proceso, requiere educación, requiere politización, es decir, requiere tiempo. Y el presupuesto participativo es básicamente eso.

357. Tal vez para alguien que venga de afuera el presupuesto participativo en Porto Alegre pudiera parecerle un caos, un gran desorden, ya que aparentemente no hay organización, pero esa es la gracia: las personas van allá para decir lo que quieren, para reclamar al alcalde, a los técnicos y golpear la mesa. Así es ese proceso. Y como de hecho en una reunión surgen siempre muchas propuestas, eso lleva tiempo tanto para recoger esas propuestas como para establecer las prioridades, colocándolas dentro de los límites realizables por la alcaldía luego de conversar con las otras regiones a través de sus representantes. Ese es un proceso lento, es un proceso de aprendizaje: todo proceso de aprendizaje y de politización es lento. En este sentido el tiempo es fundamental. Preocuparse excesivamente por el tiempo es tener una visión funcional y no una visión de disputa y politización.

358. No debe existir una camisa de fuerza para la expresión del pueblo, éste debe poder hablar todo lo que quiera y defender todas sus reivindicaciones, sean las que sean, porque cuando el pueblo va a una reunión comienza por defender cosas que se refieren a su vida, pero luego empieza a comprender que muchas de esas cosas están fuera del alcance de la alcaldía, debido a que pertenecen a la esfera estatal, a la esfera federal, como, por ejemplo, el problema de la seguridad: la seguridad y la policía no son atribuciones de la alcaldía: ésta legalmente no puede meterse en eso, pero la gente va a las reuniones y lo plantea. Por eso es que el presupuesto participativo es un proceso de aprendizaje también, en el que la población comienza a entender cuáles son los límites del gobierno municipal y la necesidad de alterar o de conquistar las otras esferas de gobierno del país.

7. HACIA UNA ETAPA DE PARTICIPACIÓN POPULAR MAYOR

—¿Cómo contemplas tú el proceso de tránsito hacia etapas superiores de participación popular?

359. Tarso: Yo creo que tenemos que aumentar el carácter decisorio de ese centro de poder que es el Consejo del Presupuesto Participativo y tenemos que combinar esas decisiones con decisiones estratégicas de largo alcance sobre la ciudad, cuyo primer momento constitutivo fue el Proyecto Ciudad Constituyente, donde los consejeros del presupuesto participativo trabajaron los intereses de la ciudad en su conjunto. Raúl Pont está lanzando ahora, como elemento del presupuesto participativo, la discusión del plan plurianual. Esto en mi opinión es un paso necesario pero insuficiente, porque el proyecto plurianual es una cuestión muy abstracta para el conjunto de los ciudadanos. Es necesario que nosotros vayamos encontrando formas para que las decisiones sobre las cuestiones económicas y sobre los proyectos estratégicos de la ciudad sean incorporadas en lo cotidiano de las comunidades, como ahora están incorporadas las decisiones sobre las obras. Yo creo que ya existen condiciones de madurez como para iniciar este trabajo.

360. El Congreso Ciudad Constituyente, los foros temáticos y la discusión de la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO)⁶², son elementos que tensionan en esa dirección. Estas instancias tienen que adquirir una forma jurídico—política autónoma, pero de manera que vaya profundizando gradualmente en esta dirección, con una transferencia mayor de poder a los representantes elegidos directamente por la población.

XII. LAS LEYES NO ASEGURAN LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN POPULAR

—¿Toda esta consulta a la población que hemos visto a lo largo de nuestra conversación está prevista en alguna ley?

361. Bira: El presupuesto público está previsto en las constituciones federal y estadual y en la Ley Orgánica Municipal como una ley de iniciativa del ejecutivo. Esta ley dice que el gobernante tiene que consultar a la población para establecer las directrices del presupuesto y del plan plurianual, pero eso es algo que queda sólo en el papel.

362. En Porto Alegre el primer párrafo del Artículo 116 de la Ley Orgánica Municipal dice textualmente: “Queda garantizada la participación de la comunidad, a partir de las regiones del Municipio, en las etapas de elaboración, definición y acompañamiento de la ejecución del plan plurianual, las directrices presupuestarias y el presupuesto anual”, pero no dice nada más. No existe una ley municipal que reglamente el todo el proceso participativo que te hemos descrito.

363. Lo que existe es un reglamento interno de funcionamiento del presupuesto participativo hecho por los propios representantes de la comunidad conjuntamente con nosotros. Es una especie de manual donde se establecen los criterios de distribución de recursos, los criterios técnicos para realizar las obras, etcétera. El gobierno participa en la elaboración de este manual pero sus representantes no tienen derecho a voto.

364. Es el Consejo del Presupuesto Participativo, de manera autónoma, sin tutela del ejecutivo o del legislativo, quien elabora el reglamento, discute y decide los cambios de su régimen interno, los criterios generales de distribución de los recursos entre las regiones, los criterios técnicos y regionales. Se trata de una experiencia de autorreglamentación totalmente inédita.

1) MODIFICACIONES DEL REGLAMENTO

—¿Podrías señalarnos algunos ejemplos de cómo se fue modificando con el tiempo este reglamento?

365. Bira: Un ejemplo fue la decisión de crear las plenarios temáticas en 1994. Otro ejemplo es la creación, ese mismo año, de la Comisión Paritaria conformada por dos miembros del GAPLAN y dos miembros de la Coordinación de las Relaciones con la Comunidad, en representación del gobierno y cuatro consejeros del presupuesto participativo. Esta comisión es responsable de la

62. Ley específica que fija las directrices y parámetros de la propuesta presupuestaria enviada por el Ejecutivo al Legislativo en el mes de septiembre, se discute y aprueba en diciembre. A través de esta ley se establece, por ejemplo, que el 13% del presupuesto será destinado a la Salud, que el 30% será destinado a la educación, qué tanto por ciento serán los gastos, etcétera. Ella le sirve de base a la futura propuesta presupuestaria, que no podrá salirse de los parámetros previamente establecidos. En verdad, la mayor parte de estos parámetros ya son determinados por las Constituciones Federal y Estadual, por lo tanto, no presentan grandes novedades cada año. Esta legislación vale para todas las instancias: Federal, Estadual y Municipal (las siglas se corresponden con la traducción al portugués: Lei do diretrizes orçamentarias).

planificación del proceso del presupuesto participativo. Un tercer ejemplo, es la creación de la Comisión Tripartita: Gobierno, COP, Sindicato de Trabajadores Municipales (SIMPA), que tiene como función el control del ingreso de nuevos funcionarios a la alcaldía.

366. Se trata de un contrato social que no funciona si el gobernante no tiene voluntad para entregar parte de su poder, para compartirlo con la comunidad.

2) REGLAMENTO PARA UN PROCESO IMPERFECTO

367. Bira: Por otra parte, nosotros partimos del principio de que el presupuesto participativo no es perfecto. Tenemos una visión dialéctica de que el proceso social tiene que estar siempre cambiando, que hay cosas que van quedando viejas y tienen que ser sustituidas por nuevas creaciones. El reglamento de un proceso de este tipo debe, por lo tanto, ser flexible. La comunidad debe poder modificarlo, cambiando lo viejo por lo nuevo, en un sentido de modernización, y de hecho, todos los años la comunidad conjuntamente con nosotros modifica determinadas cuestiones que son caducas.

368. Nosotros creemos que este principio de la autorreglamentación es fundamental. Si hubiésemos pretendido hacer este reglamento en la cámara municipal a estas alturas no tendríamos presupuesto participativo, porque los concejales tratarían de reglamentarlo tanto que desaparecería la autonomía de la población en el proceso, desarrollándose las consabidas políticas clientelistas.

369. Si se reglamentase el proceso desde el ejecutivo, los conflictos que suelen producirse dentro de la comunidad irían a parar al poder judicial y éste podría impedir la realización de una obra y empezar así a meternos el pie dado el carácter conservador que tiene.

370. El año pasado los concejales de la oposición querían transformarlo en ley para poder así meterse y tratar de detener el proceso.

3) DISCUSIÓN SOBRE SI TRANSFORMAR EN LEY O NO

—Tengo entendido que también había una discusión dentro del PT sobre la conveniencia o no de hacer una legislación sobre el presupuesto...

371. Bira: Exactamente, había esa discusión, pero nosotros ganamos esa disputa dentro del Partido. Había compañeros que defendían que había que tratar de legislar al respecto para asegurar la continuidad en este proceso en caso de que perdiéramos la alcaldía.

372. Tanto los compañeros Raúl Pont y Tarso Genro, como nuestro Gabinete de Planificación entendemos que ninguna legislación burguesa puede asegurar el presupuesto de la manera que nosotros lo hacemos.

373. Raúl: Creo que subordinar una experiencia como esta a una ley, regularla por la cámara municipal, es subordinar algo que tú estás construyendo con autonomía popular y que expresa la soberanía popular a una institución que tiene todos los vicios, que tiene todos los problemas de una democracia representativa decadente, fallida, que no da cuenta de lo que el país necesita. Podemos tener cámaras municipales buenas y progresistas a nivel municipal; el problema no es sólo la correlación de fuerzas en dichas asambleas, sino la institución que se desdobla a nivel estadual y nacional.

374. Bira: Un elemento clave para vencer los límites de las instituciones burguesas es la garantía de que todo el proceso de organización popular, de construcción de instancias de poder popular para

decidir el presupuesto de los municipios, tenga autonomía y preserve la soberanía de la organización popular. Yo creo que ese es el punto que divide las aguas.

375. Tarso: En mi opinión, el presupuesto participativo requiere un **proceso de democratización radical del estado** y eso sólo es posible con un gobierno de izquierda que renuncie al poder legal que tiene para decidir. Ningún gobierno de centro—izquierda o de centro—derecha o de derecha va a renunciar a su poder y admitir la formación de un poder organizado fuera de su esfera de control.

376. Bira: Ningún gobierno de derecha va a aplicar el presupuesto participativo porque una ley se lo exija. Como te decía antes: **sin voluntad política de ceder poder no hay presupuesto participativo.**●

JUN 99

ANEXOS.

ANEXO 1: ANTECEDENTES SOBRE GESTIÓN MUNICIPAL EN BRASIL

Como unidad administrativa, el municipio se remonta a los tiempos del Brasil colonial. El poder político era ejercido por las cámaras municipales o senado de la cámara. En las elecciones para la administración colonial sólo poseían derecho al voto los llamados "hombres buenos" es decir, los propietarios. El patrimonio y los recursos de las cámaras eran independientes del erario real. Poseían tierras donadas en el momento de la creación de la villa; además de eso la cámara percibía dos tercios de la renta municipal y el tercio restante era para el erario. En la administración colonial era difícil establecer los límites de la administración general y la local. Las leyes eran incoherentes y yuxtapuestas.

Después de la proclamación de la independencia en 1824, las elecciones se tornaron indirectas y en dos vueltas. El sistema exigía que los electores fuesen varones, mayores de edad y con una renta correspondiente a lo que serían tres salarios mínimos de los actuales. Curiosamente, el voto no estaba restringido a los analfabetos.

Después de la proclamación de la República en 1889, fue convocada una Asamblea Constituyente para la elaboración de la Primera Constitución Republicana. Según ésta, los Estados Unidos del Brasil quedaban compuestos por veinte estados (antiguas provincias) y por el distrito federal (antiguo municipio neutro) organizados sobre bases republicanas representativas, federativas y presidencialistas.

Durante la República, la principal modificación en el sistema electoral fue la exclusión de los analfabetos. En 1934, la mujer obtuvo el derecho al voto. Y la más importante novedad incluida en la Constitución del 16 de junio de 1933 fue el carácter secreto del voto. Los alcaldes eran escogidos de forma indirecta y hasta 1928 se les denominaba intendentes. Pasaron a ser llamados alcaldes a partir de 1929, pero seguían siendo electos por voto indirecto.

En la época del varguismo se promulga una nueva Constitución en 1934, que refuerza el poder federal y suprime la autonomía de los estados y municipios. Se elimina la consulta electoral prevista para 1937 y se anuncia el nacimiento del *Estado Novo*. La nueva Constitución establece teóricamente los fundamentos de un estado corporativo, pero en la práctica el gobierno de Vargas fue más populista que fascista. Se restringen severamente las actividades políticas.

En 1945 se celebraron nuevamente elecciones libres. Sale elegido el general Eurico Dutra. Durante su mandato se promulga la Constitución de 1946; se modifica el código electoral y se retorna al sistema electoral anterior a Vargas: voto universal y secreto, obligatorio para mayores de 18 años. Esta Constitución devuelve la autonomía a los estados y municipios. A partir de entonces y hasta 1964, hubo una secuencia de elecciones perturbadas a veces por golpes y contra golpes.

Con el golpe militar, fue adoptada una nueva constitución en 1967, en la cual 68 municipios fueron considerados áreas de seguridad nacional y, por lo tanto, no podía elegir directamente a sus alcaldes. Esos municipios eran las capitales de los estados, balnearios, puertos internacionales y municipios de fronteras internacionales. De conjunto puede decirse que más de la mitad de la población no elegía directamente a sus alcaldes.

En 1988 fueron restablecidas las elecciones para alcaldes en todos los niveles.

ESTRUCTURA POLÍTICA

La estructura política y administrativa de Brasil se asienta en una unión, un distrito federal, en veintisiete estados y cuatro mil novecientos setenticuatro municipios, todos autónomos. Rio Grande do Sul constituye el estado más meridional del país con cuatrocientos sesentisiete municipios.

Durante el imperio, hubo dos partidos: Conservador y Liberal, que se habían formado al final de la década de 1830 y se habían consolidado a lo largo de la década de 1840. Ambos eran partidos a nivel nacional y tenían el mismo substrato social, es decir, representaban a los propietarios rurales. Diferían, sin embargo, en cuanto a la organización del estado brasileño. Mientras los conservadores defendían una mayor centralización, los liberales pretendían una mayor autonomía provincial. Conservadores y Liberales se alternaban como partido mayoritario en el parlamento y en el gobierno. Esta alternancia, no obstante, era más fruto de la intervención reguladora del poder moderador ejercido por el monarca que producto de decisiones del electorado.

Con la excepción de Rio Grande do Sul, donde prevalecían dos corrientes, la federalista y la republicana, los partidos políticos de la Primera República constituían, en la práctica, un aglomerado de sistemas de partidos únicos estatales, sustentados en su control absoluto de las elecciones de los estados mediante el fraude sistemático. En la década de los veinte, algunas manifestaciones partidistas, organizadas por grupos urbanos, tuvieron cierta importancia, como el Partido Democrático de Sao Paulo y el Partido Comunista, fundado en marzo de 1922. Con todo, el sistema permaneció intacto hasta su derrumbe con la Revolución de 1930.

De 1930 a 1945, el Partido Comunista fue el único que consiguió preservar su organización incluso bajo la dictadura del Estado Novo. a la caída de éste, se forman legalmente, por primera vez en la historia de la República, partidos políticos de carácter nacional: el Partido social Democrático (PSD), la Unión Democrática Nacional (UDN) y el Partido Trabalhista Brasileño (PTB).

El PSD fue siempre el mayor partido en el parlamento del período de 1945 a 1964. Ocupó la presidencia tres veces: Eurico Dutra (1946—1951), Nereu Ramos (1955—1956) y Juscelino Kubitschek (1956—1961). La estructura de su organización se construyó a partir de las interventorías del Estado Novo. Representaba a los sectores socioeconómicos dominantes en las poblaciones del país. Desde el punto de vista ideológico puede ser clasificado como un partido de centro—derecha. La UDN fue el segundo gran partido en el parlamento durante casi todo el período de 1945 a 1964, perdiendo esta posición solamente en 1962. Nunca llegó a ocupar la presidencia. Aunque representaba a los mismos sectores sociales que el PSD, su fundación y actuación estuvieron marcadas por la oposición a Vargas y a su legado. Ideológicamente, se consideraba un partido de derechas.

El PTB, tercer partido en el parlamento hasta 1961 y segundo a partir de 1962, heredó el aparato sindical montado por Vargas durante el Estado Novo. Ocupó dos veces la presidencia: Vargas (1951—1954) y Goulart (1961—1964); formó parte de la coalición de partidos que sustentó parlamentariamente a Juscelino Kubitschek. Representaba a los sectores urbano—industriales del país e, ideológicamente, se posicionaba como partido de izquierdas.

Otros partidos, aunque pequeños, que tuvieron alguna relevancia en el período de 1945 a 1964 fueron: el Partido Demócrata Cristiano (PDC), el Partido Libertador (PL), el Partido Republicano (PR), el Partido Social Progresista (PSR) y el Partido Socialista Brasileño (PSB).

El régimen militar, instaurado en 1964, disolvió todos los partidos que funcionaban bajo el abrigo de la Constitución de 1946, mediante el Acto Institucional N°2 del 27 de octubre de 1965. Los militares, sin embargo, decidieron conservar el calendario electoral para las elecciones legislativas, con el objetivo de mantener una fachada de legitimidad democrática. Se crearon dos partidos: la Alianza Renovadora Nacional

(Arena) y el Movimiento Democrático Brasileño (MDB). El primero sería el partido oficial del nuevo régimen y el segundo la oposición legal a éste. Arena y MDB compitieron en cuatro elecciones para el Congreso (1966, 1970, 1974 y 1978), logrando Arena la mayoría parlamentaria en todas. No obstante, a partir de 1974 el MDB comenzó a obtener resultados electorales significativos.

En diciembre de 1979 el régimen militar decreta la extinción de Arena y del MDB a fin de crear un sistema multipartidista que pudiese debilitar a la oposición al dividirla. A principios de la década de los ochenta se establecieron cinco nuevos partidos: el Partido Democrático Social (PDS), heredero de Arena; el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), principal heredero del extinto MDB; el Partido de los Trabajadores (PT), brazo político del movimiento sindical paulista; el Partido Democrático Trabalhista (PDT) y el Partido Trabalhista Brasileño (PTB), estos dos últimos reivindican para sí mismos la herencia laborista getulista.

Este conjunto de partidos concurre a las elecciones de 1982 para el Congreso Nacional, gobiernos y asambleas legislativas de los estados. En estas elecciones, los partidos de oposición (PMDB, PT, PDT y PTB) consiguieron formar mayoría, aunque diminuta, en la Cámara de los Diputados. Se abrió así el camino para la victoria de un candidato de la oposición en la lucha por la sucesión presidencial, vía colegio electoral, en enero de 1985. Esta victoria se vio facilitada por una disidencia dentro del PDS que dio origen a un nuevo partido: el Partido del Frente Liberal (PFL), formado en 1984 y que se unió a la oposición para derrotar a la candidatura de Paulo Salim Maluf, que en aquel momento representaba la continuidad del régimen militar.

En el centro del espectro ideológico se encuentran el PMDB y el Partido de la Social Democracia Nacional Constituyente, en 1988. El PMDB, aunque en franco declive desde entonces, ha sido el principal partido en el parlamento del régimen civil. Ocupó la presidencia con José Sarney entre 1985 y 1990, y la mayor parte de los gobiernos de los estados. El PSDB, cuarto mayor partido en el parlamento, está en fase ascendente, especialmente desde la elección de uno de sus líderes, Fernando Henrique Cardoso, para la presidencia de la República, en octubre de 1994.

A la derecha destacan el PFL, el PTB y el PPB (Partido Popular Brasileño), siendo este último fruto de la fusión del PPR (formado por ex miembros del PDS, que se disolvió) con el pequeño PP (Partido Popular). De los tres, el PFL es el más influyente, siendo el segundo partido en el parlamento desde 1986, habiendo participado en todos los ministerios desde 1985 y teniendo varios gobernadores de estado.

Finalmente, a la izquierda sobresalen el PT y el PDT. El PT ha ido creciendo de unas elecciones a otras, sin embargo, a partir de 1990 su ritmo de crecimiento ha descendido. Es el quinto partido representado en el parlamento y el principal partido de oposición del país, con gran influencia entre los sindicatos, los intelectuales y la prensa. Quedó en segundo lugar en las elecciones presidenciales de 1989 y 1994, con el mismo candidato, Luis Inácio da Silva. El PDT creció razonablemente hasta 1990. Desde entonces está en declive. Desempeña un papel importante en la política de algunos estados, sobre todo en Rio de Janeiro y Rio Grande do Sul.

EL PRESUPUESTO DE LAS ALCALDÍAS

El presupuesto de la alcaldía está constituido por las recaudaciones a nivel municipal y por las partidas que dan el estado y la unión. Los impuestos municipales son: impuesto sobre la propiedad territorial y urbana (IPTU), impuesto sobre la compra—venta, impuesto sobre las ventas minoristas de combustibles líquidos y gaseosos, excepto Diessel, impuesto sobre servicios de cualquier naturaleza excepto los servicios de transporte interestatal e intermunicipal, y de comunicación. El gobierno federal debe asignar al municipio (fondo de participación de los municipios) el 22,5% de la recaudación del impuesto de rentas obtenido en el municipio; y el 50% de la recaudación del impuesto territorial relativo a los inmuebles situados en el municipio. Los estados deben entregar a los respectivos municipios el 25% de los recursos producto de la recaudación del impuesto sobre productos industriales (IPI).

DATOS DE PORTO ALEGRE

- Capital del estado de Rio Grande do Sul, región sur de Brasil.
- Área: 496,1 Km²
- Área urbana: 352,02 km²
- Área rural: 144,08 km²
- Población: 1.288.879 habitantes
- Mujeres: 53,2%
- Hombres: 46,8%
- Expectativa de vida: 71,4 años
- Población alfabetizada: 91%
- Mortalidad infantil: 15,68%
- Natalidad: 18,27%
- Electores: 850.002 [1991]
- Abastecimiento de agua: 98%
- Bases económicas: comercio, servicio agricultura e industrias.
- Principales producciones agrícolas: yuca, arroz, pera, hortalizas, damascos.

COMPOSICION DE LA CAMARA MUNICIPAL DE VEREADORES

X Legislatura (1989-1992):

PMDB=2
PDT=12
PT=9
PDS=4
PCB=1
PFL=1
PSB=1
PL=1
PTB=2
TOTAL_____33 vereadores

XI Legislatura (1993-1996):

PMDB=4
PSDB=1
PDT=9
PT=10
PTB=4
PPB=2
PPS=1
PFL=1
PST=1
TOTAL_____33 vereadores

XII Legislatura (1997-2000):

PT=14
PSDB=3
PSB=1
PMDB=2
PTB=5
PDT=4
PPB=3
PFL=1
TOTAL_____33 vereadores

En la actual coyuntura de crisis, el gobierno municipal, a través de diferentes proyectos, desarrolla políticas de generación de trabajo y renta para las clases más pobres y excluidas de la ciudad:

—**Proyecto de Educación para el Trabajo y la Ciudadanía (PETC):** cursos variados de formación profesional de cuatro meses de duración. Cuentan con el ofrecimiento de bolsa de auxilio para estimular la participación de los alumnos.

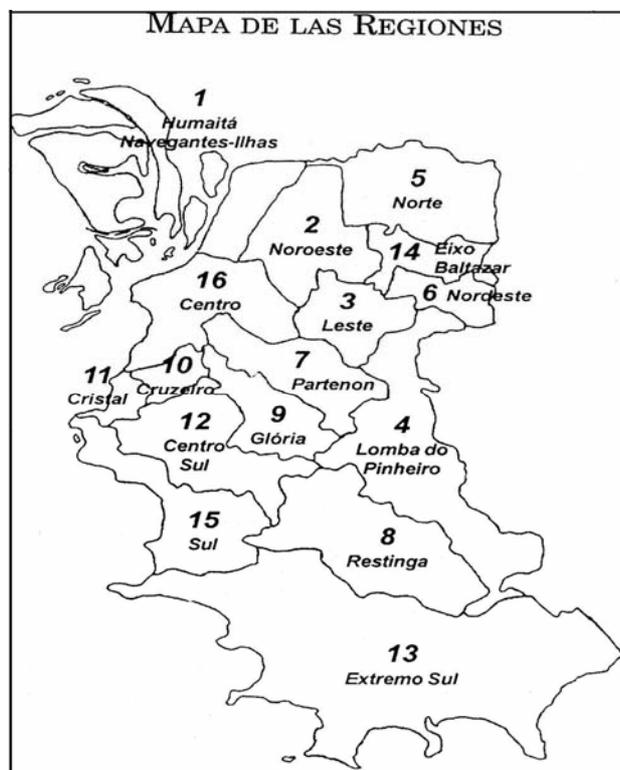
—**Proyecto de Ferias Culturales de la Ciudad:** a través de ellas se trata de estimular la autogestión, democratizar las relaciones entre el poder público y los expositores y ampliar las posibilidades de comercialización.

—**Proyecto de Unidades de Reciclaje de la Recogida Selectiva:** consiste en apoyar a las asociaciones de recicladores que participan de la colecta selectiva de basura de la ciudad a través de cursos de formación, donación de equipamiento, etcétera; con el objetivo de lograr una acción pública que combine la preservación ambiental y la generación de rentas.

—**Proyecto de Estímulo a Grupos de Economía Popular:** prestación de asesoría a grupos asociativos, ofreciendo cursos de formación profesional y gerencial y la donación de equipamiento.

—**Proyecto de Eventos de Comercialización:** realización de eventos en fechas ya fijadas en el calendario de actividades de la ciudad, buscando promover el producto de los expositores de las ferias culturales.

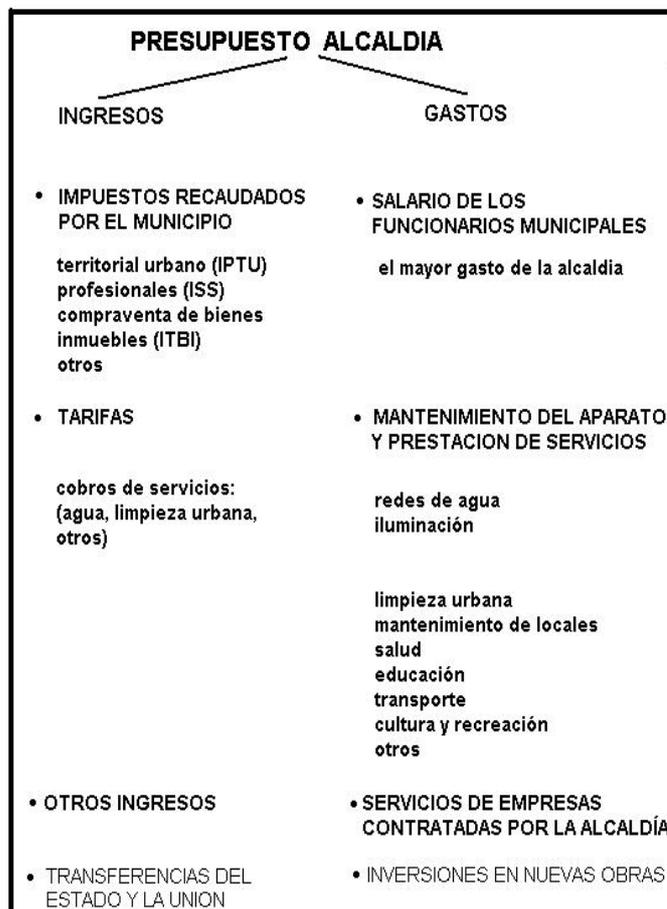
ANEXO 2.



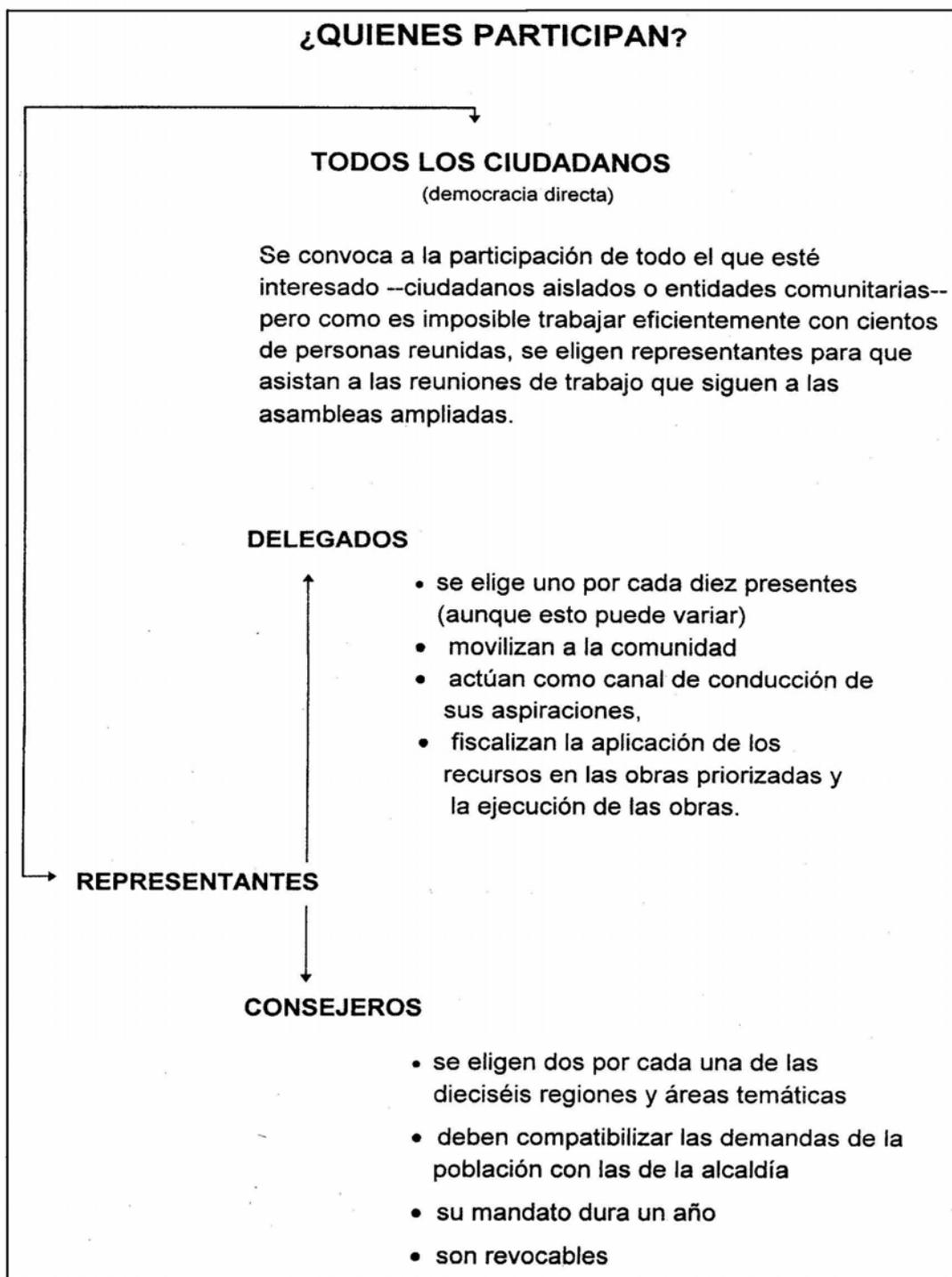
ANEXO 3.



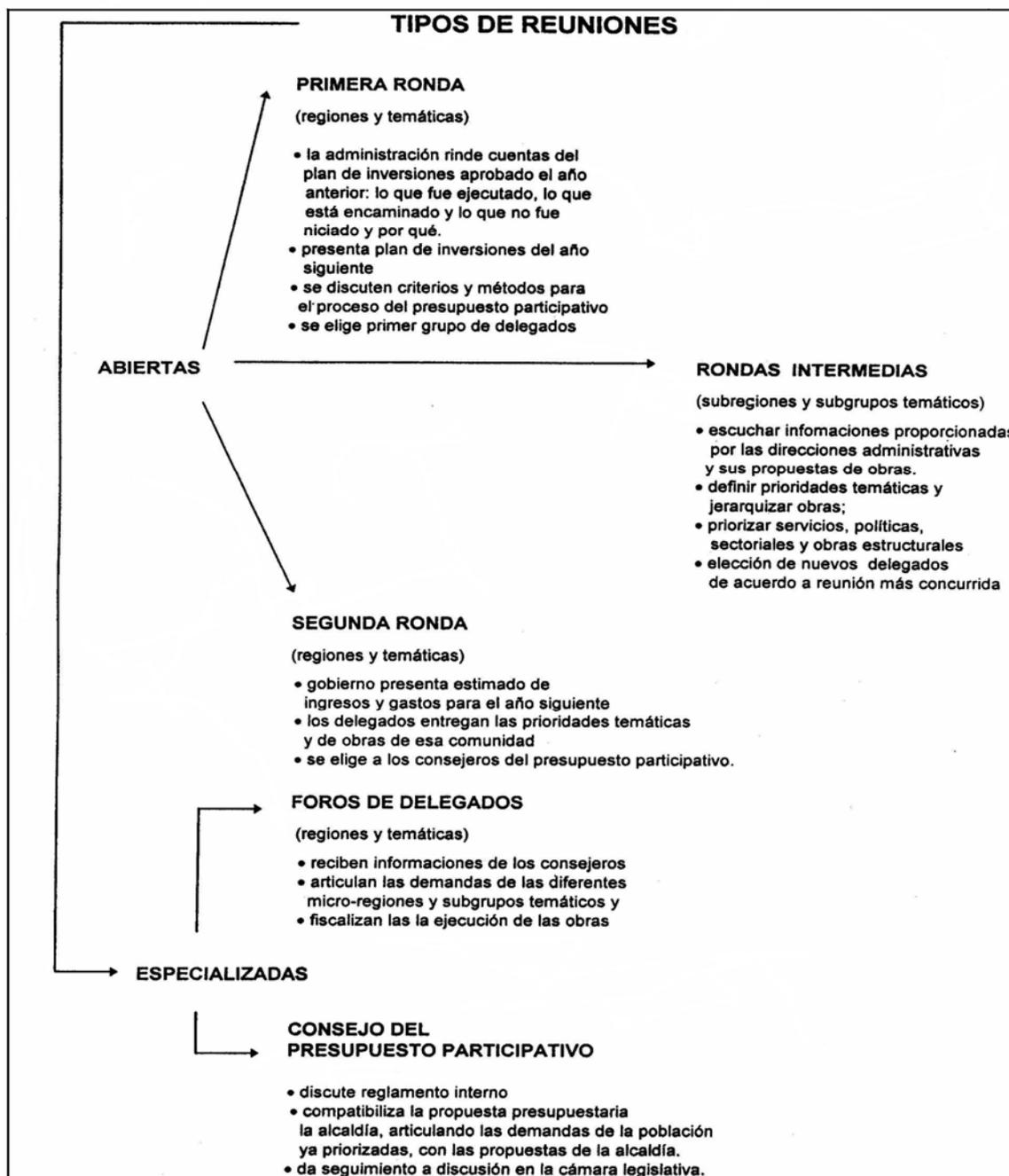
ANEXO 4.



ANEXO 5.



ANEXO 6.



ANEXO 7. EL PROCESO PASO A PASO

Este anexo contiene una breve síntesis de los pasos que sigue el proceso del presupuesto participativo. Está basado en lo que se describe en el artículo de Ubiratan de Souza *La experiencia de Porto Alegre*, aparecido en **Presupuesto participativo. La experiencia de Porto Alegre**; publicado por el Instituto de Estudios y Formación, Argentina 1998 (pp.51—80)⁶³.

PRIMERA RONDA (2ª QUINCENA DE MARZO HASTA 1ª QUINCENA DE ABRIL)

La primera ronda del presupuesto participativo se realiza generalmente entre el final de la primera quincena de marzo y el inicio de la segunda quincena de abril. Se trata de plenaria. Estas reuniones están presididas por el alcalde, el coordinador de Planificación y el coordinador de Relaciones con la Comunidad, los consejeros de la región o plenaria temática y el coordinador regional.

El alcalde va a todas las reuniones y si él no va personalmente tiene que mandar a un sustituto; lo mismo ocurre con los secretarios.

En ellas el gobierno presenta el Plan de Inversiones de ese año y el reglamento del presupuesto participativo en vigor, que incluye las normas de funcionamiento interno, los criterios generales de distribución de los recursos entre las regiones, los criterios técnicos, legales y regionales.

En estas primeras reuniones plenarias se eligen los delegados de cada región.

RONDAS INTERMEDIAS (2ª QUINCENA DE ABRIL HASTA COMIENZOS DE JUNIO)

Estos delegados —junto con los consejeros⁶⁴— coordinan todo el proceso de discusión con la población en cuanto a la priorización de los temas, las obras y los servicios, que se realiza a través de una serie de reuniones intermedias. En ellas la población participa en forma directa.

Estas reuniones se llaman así porque se realizan entre la primera y segunda ronda --primera quincena de marzo hasta inicios de junio--.

En este período, la población realiza, de manera autónoma, innumerables reuniones⁶⁵ para escoger sus prioridades temáticas y jerarquizar las obras y servicios de las regiones. De la misma forma, en las plenarias temáticas establecen directrices para las políticas sectoriales, priorizan servicios y obras estructurales de la ciudad.

Durante el período en que se dan las reuniones intermedias el Consejo del Presupuesto discute y delibera sobre la Ley de Directrices Presupuestarias que debe ser encaminada en la Cámara Municipal antes del primero de junio.

SEGUNDA RONDA (JUNIO Y 1ª QUINCENA DE JULIO)

Luego de las rondas intermedias viene la segunda ronda de las regiones y áreas temáticas. Se realiza entre la primera quincena de junio y la primera de julio, con los mismos criterios de la primera.

En ella se reciben los indicadores de las prioridades de la población. Y el gobierno, por medio del Gabinete de Planificación (GAPLAN) y de la Secretaría Municipal de Hacienda, presenta los rubros de gastos (gastos de

63. Ver en Anexos 9 y 10 calendario del proceso en general y esquema sobre el proceso de elaboración de la propuesta presupuestaria.

64. Electos en el proceso anterior.

65. Después de concluir la fase que va más o menos del mes de marzo a principios de abril.

personal, consumo, servicios de terceros y otras inversiones) y un estimado de los recursos con que se contará en el próximo año.

En estas reuniones, cuando ya fueron definidas las prioridades y la jerarquía de las obras por la población, ésta elige de manera directa (democracia directa) a los cuatro consejeros --dos titulares y dos suplentes por cada región y plenaria temática-- encargados de representarla en el Consejo del Presupuesto Participativo.

EL GABINETE ELABORA LA PRIMERA MATRIZ PRESUPUESTARIA (1ª QUINCENA DE JULIO)

El Gabinete de Planificación recoge las prioridades presentadas por cada región y área temática y lo introduce en un ordenador que funciona integrado con todas las secretarías. Realiza un cálculo ponderado con los siguientes criterios: a la primera prioridad se le otorga una nota cuatro; a la segunda una nota tres; a la tercera, una nota dos y a la cuarta una nota uno.

La prioridad que sume más votos será la primera de la ciudad para todas las regiones, y así sucesivamente se determinará la segunda y la tercera prioridad.

De esta manera se tiene un indicador de planificación para el destino de los recursos financieros para obras y servicios en cada región de la ciudad.

Por ejemplo, en 1997, las regiones priorizaron en primer lugar el tema de la política habitacional (44 puntos), en segundo lugar el de la pavimentación (42 puntos) y en tercero el del saneamiento básico (30 puntos).

De la misma manera se opera con los documentos entregados por las plenarios temáticas.

Al mismo tiempo, se consideran los proyectos y obras estructurales que forman parte del plan plurianual y aquellas inversiones constantes anteriores que requieren de recursos financieros para su continuidad. Estos datos constituyen un segundo indicador para la planificación del destino de recursos financieros.

Un tercer indicador de planificación son las necesidades que tiene el gobierno para mantener el nivel de los servicios que el municipio presta a la población.

Para que el gobierno pueda otorgar los servicios de: educación, salud, agua potable, recolección de basura, conservación del sistema vial, iluminación pública, etcétera, requiere destinar a ello una parte significativa de los fondos municipales. Estos gastos son considerados rígidos, porque si no se les otorgan los recursos requeridos los servicios se ven afectados. Este tipo de gasto sólo puede ser reducido a mediano y largo plazo si los servicios aumentan en productividad y disminuyen sus costos, y si aumentan las entradas de la alcaldía.

Por último, también deben destinarse recursos a obras de emergencia.

MATRIZ ES ANALIZADA POR LA JUNTA FINANCIERA Y SECRETARÍAS (1ª QUINCENA DE JULIO HASTA 1ª QUINCENA DE AGOSTO)

Esta matriz es examinada por la Junta Financiera⁶⁶ de Gobierno y la Coordinación de Gobierno; y es enviada a las secretarías y otros órganos del gobierno. En el período entre la primera quincena de julio y la primera de agosto, las secretarías y los departamentos, con base en esta matriz, elaboran sus respectivas propuestas presupuestarias.

Después de debatirlo en el gobierno, nosotros elevamos la propuesta al consejo del presupuesto, que también puede hacer enmiendas. Generalmente no hay demasiados ajustes porque la matriz ya tenía en cuenta los intereses de las regiones y de las temáticas.

TOMA POSESIÓN EL NUEVO CONSEJO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO (2ª QUINCENA DE JULIO)

En la segunda quincena de julio toman posesión de su cargo los nuevos consejeros. mientras el gobierno realiza el trabajo anteriormente señalado. Desde el momento en que asumen hasta la primera quincena de

66. La Junta Financiera está compuesta por el Gabinete de Planificación, la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Administración y el jefe del Gabinete del Alcalde.

septiembre el nuevo consejo define su cronograma de trabajo y sus miembros participan en un curso sobre presupuesto público. A su vez los delegados reciben un seminario sobre el tema.

GABINETE ELABORA MATRIZ PRESUPUESTARIA (AGOSTO)

En el mes de agosto, a partir de todos estos elementos, el Gabinete de Planificación elabora su primera matriz presupuestaria que servirá de base para la propuesta presupuestaria del año siguiente, tratando de compatibilizar las prioridades de las regiones y temáticas con las propuestas que retornan de los órganos de gobierno.

Esta matriz incluye: gastos de personal, material de consumo y servicio de terceros --que son los servicios que la prefectura no hace ella misma sino que contrata a empresas--.

Además incluye los gastos en servicios de informática, publicidad, deuda, inversiones, otros gastos (fondos y transferencias a sociedad⁶⁷), transferencias a autarquía⁶⁸ y reserva de emergencia para cada una de las secretaría y departamentos de la alcaldía.

CONSEJO DELIBERA SOBRE LA MATRIZ (SEPTIEMBRE)

Después de debatirlo en el gobierno, se eleva la propuesta al Consejo del Presupuesto, que también puede hacer enmiendas.

El Consejo realiza un examen detallado de los programas de servicios e inversiones en relación con las demandas de la población reflejadas en las prioridades aprobadas. Generalmente no hay demasiados ajustes, porque la matriz ya tenía en cuenta los intereses de la población.

REDACCIÓN FINAL DE LA PROPUESTA PRESUPUESTARIA (FINAL DE SEPTIEMBRE)

Basándose en la matriz presupuestaria aprobada por el Consejo del Presupuesto Participativo, el Gabinete de Planificación realiza la redacción final de la Propuesta Presupuestaria que será enviada a la Cámara Municipal.

LA PROPUESTA PRESUPUESTARIA ES ENTREGADA A CÁMARA MUNICIPAL (30 DE SEPTIEMBRE)

Después que el presupuesto está aprobado por el Consejo, se envía a la Cámara de Vereadores en sus líneas gruesas.

La propuesta presupuestaria es entregada por el alcalde, el Gabinete de Planificación, la Coordinación de Relaciones con la Comunidad, las otras secretarías, los consejeros y delegados del presupuesto participativo.

67. Los fondos están generalmente vinculados a los diferentes concejos municipales que los administran. Su origen son recursos presupuestarios (de los impuestos) y recursos procedentes de tasas o funciones específicas de cada Fondo o Consejo. Por ejemplo, el Fondo de la Cultura, administrado por el Consejo Municipal de Cultura compuesto por representantes del poder público y representantes de la sociedad recibe recursos del Presupuesto, y también de los resultados financieros de venta de ingresos en espectáculos teatrales, venta de libros del municipio. El Fondo Municipal de la Salud, administrado por el Consejo Municipal de Salud, recibe de los recursos presupuestarios las transferencias de recursos de la Unión y del Estado y paga los procedimientos hospitalarios de toda la red en convenio, los medicamentos, etc. Son varios fondos de este tipo los que funcionan en el municipio.

68. La estructura administrativa del municipio está dividida básicamente en tres tipos de organizaciones. Existe un conjunto de secretarías que constituyen lo que llamamos la administración centralizada, con un mismo presupuesto y cuadro de personal (secretarías de la Salud, de la Educación, de la Administración, de la Cultura, quince en total). Después existen las autarquías, que constituyen lo que llamamos la administración descentralizada. Cada una de estas autarquías tiene su presupuesto y cuadro de personal propio, su composición es ciento por ciento de funcionarios municipales. Son autarquías el Departamento de Agua y Esgoto (DMAE), el Departamento de Limpieza Urbana (DMLU) y el Departamento de Habitación (DEMHAB). Por último, hay también empresas de economía mixta, donde la amplia mayoría de las cuotas son del municipio, el cual designa los directores y administra el personal. Aquí el régimen de trabajo es el mismo de la iniciativa privada (Compañía Carris de Transporte Colectivo, Compañía de Procesamiento de Datos y la Empresa Pública de Transporte y Circulación).

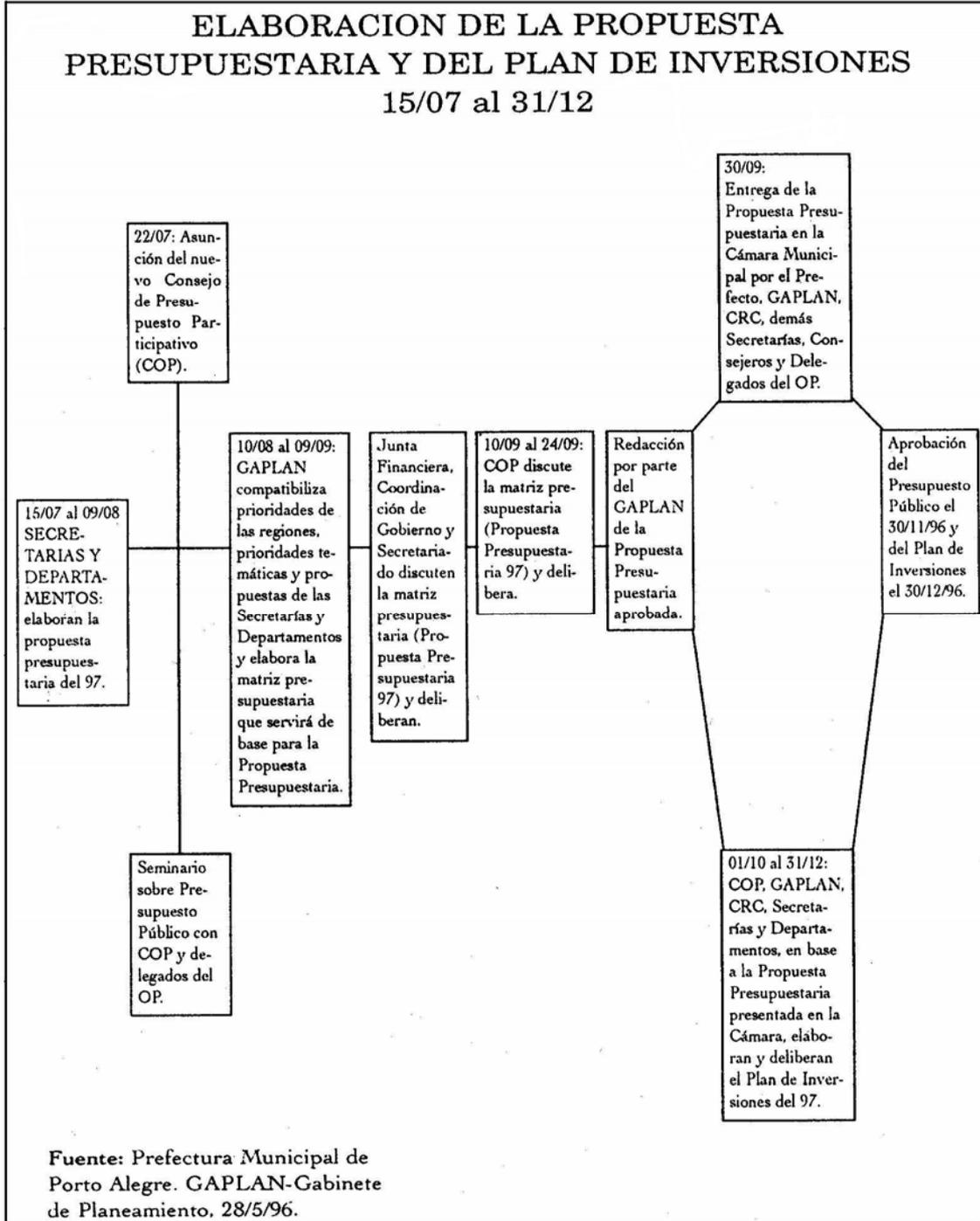
ELABORACIÓN DEL PLAN DE INVERSIONES (OCTUBRE HASTA 30 DE DICIEMBRE)

Desde comienzos de octubre hasta fines de diciembre el Consejo, el Gabinete de Planificación, la Coordinación de Relaciones con la Comunidad y demás secretarías elaboran el Plan de Inversiones para el año siguiente, basándose en el análisis técnico, legal y financiero de las demandas jerarquizadas por la comunidad y en los criterios generales de distribución de recursos entre las regiones.

ANEXO 8.

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 199... CALENDARIO	
Aprobado por la Comisión Paritaria (GAPLAN, CRC y Consejo del Presupuesto Participativo)	
PRIMERA RONDA	
11/03-18/04	1-Rendición de cuentas del Plan de Inversiones año anterior.
11/03-09/04 regiones	2-Presentación del Plan de Inversiones para el año siguiente.
11/04-18/04 temáticas	3-Presentación de los criterios y métodos para el Presupuesto.
	4-Elección de delegados.
RONDAS INTERMEDIAS	
Obs: Las reuniones intermedias en cada región se inician después de la primera ronda y terminan en la fecha de inicio de la segunda ronda	
REGIONES:	1-Los órganos de gobierno presentan información para instruir la discusión de la comunidad y presentan las propuestas de Gobierno en las regiones y temáticas.
TEMATICAS:	2-Discusión y elección de las prioridades temáticas y de las obras en las regiones.
	3-Prioridades de servicios, políticas sectoriales y obras estructurales.
	4-Elección de delegados.
SEGUNDA RONDA	
03/06-9/07	1-Elección del Consejo del Presupuesto (COP).
03/06-01/07 regiones)	2-Presentación por el GAPLAN y SMF de los grandes agregados del gasto y estimativa de presupuesto.
(02/07-09/07 temáticas)	3-Entrega por las dieciséis regiones y cinco temáticas de las prioridades y obras.
15/07-19/08	4-Las secretarías y departamentos elaboran la Propuesta Presupuestaria.
ELABORACION DE LA PROPUESTA	
19/07	Asunción del nuevo COP. Defición del cronograma de discusiones (reglamento interno, calendario, etc.)
25 en adelante	1.-Cursos en grupos con el COP sobre Presupuesto Público.
	2.-Seminario en las regiones y temáticas con los delegados sobre el mismo tema.
10/08-09/09	El gobierno compatibiliza prioridades de las regiones, prioridades temáticas y propuestas de las secretarías.
10,12,17,19 y 24 de sep.	El Consejo discute la propuesta presupuestaria a ser enviada a la Cámara.
25/09-29/09	El GAPLAN elabora la Propuesta Presupuestaria.
30/09	Entrega de la Propuesta Presupuestaria en la Cámara hecha por el prefecto, GAPLAN, CRC, Consejeros y Delegados del Presupuesto Participativo.
01/10-31/12	Discusión y elaboración del Plan de Inversiones.

ANEXO 9.



ANEXO 10.

PREFECTURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
ANEXO
GAPLAN-Gabinete de Planeamiento

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 199...

REGION:

LOS REPRESENTANTES DEL CONSEJO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE LA REGION _____, CONJUNTAMENTE CON LA COMUNIDAD, DEFINIERON-EN ASAMBLEA QUE SERAN ESTAS LAS CUATRO PRIORIDADES DE GOBIERNO MAS IMPORTANTES PARA SU REGION:

PRIMERA:

SEGUNDA:

TERCERA:

CUARTA:

PORTO ALEGRE, _____ DE _____ DE 199...

1° REPRESENTANTE DEL CONSEJO

2° REPRESENTANTE DEL CONSEJO

1° SUPLENTE

2° SUPLENTE

ANEXO 11.

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 1997	
GAPLAN - Gabinete de Planeamiento	
CODIGO DE DEMANDA	9 7
REGION	
PRIORIDAD TEMÁTICA	Nombre de la Región
JERARQUIA	Nombre de la Prioridad Temática Sub-Item
	Orden de Importancia del Pedido de la Región
DESCRIPCION DE LA DEMANDA PARA LA COMUNIDAD (Informar el tipo de intervención, su localización, metraje, trecho necesario e indicar un punto de referencia)	
BARRIO	Nombre del barrio
VILLA	Nombre de la villa

DATOS DE USO EXCLUSIVO DEL GAPLAN

PRIORIDAD		PROGRAMA		JERARQUIA	
BARRIO		VILLA		SECCION	
ORGANO				REGION	

PMPA - Protocolo de Recepción		
_____	_____	____/____/____
Consejeros	GAPLAN	DATA

OBSERVACIONES:

1. Fecha límite de entrega de las demandas: **hasta el día del plenario de la 2a. ronda:**
2. Fecha límite para cambios de demandas: **25 días luego del plenario de la 2a. ronda:**
3. **No serán aceptadas las demandas sin la firma de los consejeros.**
4. **No serán aceptadas demandas de pavimentación y saneamiento básico sin el respectivo croquis.**