

# La evolución del presupuesto participativo: sobre el aprendizaje de la democracia participativa

## 3

---

La estructura y el desarrollo del OP han sufrido toda una serie de transformaciones importantes desde que arrancó por primera vez en 1989. Esa evolución ilustra la dinámica interna del OP y, por encima de todo, el aprendizaje institucional efectuado tanto por el Estado como por la sociedad civil.

En 1989, cuando el PT asumió el gobierno de Porto Alegre, el liderazgo del partido estaba envuelto en un intenso debate interno, que esencialmente quedaba resumido en la siguiente pregunta: ¿el gobierno del PT es un gobierno para los trabajadores o es un gobierno de izquierda para toda la ciudad, aunque comprometido en especial con las clases populares? En principio, prevaleció la posición de que el PT debería gobernar sólo para los trabajadores. Esa posición estaba profundamente arraigada en la cultura política del PT, relacionada íntimamente con las teorías políticas de los movimientos populares urbanos de la década de los setenta, desarrolladas alrededor de los conceptos centrales de poder dual y de los consejos populares derivados de la revolución bolchevique. Bajo esas premisas, y teniendo en cuenta que el Estado siempre es particularista y sólo existe para satisfacer los intereses de la burguesía, la tarea del PT debería ser, de manera idéntica, la de formar un gobierno particularista, pero en este caso favoreciendo los intereses de los trabajadores. Su principal objetivo, teniendo en cuenta que ese gobierno se ejercería en el contexto institucional del Estado burgués, sería provocar el enfrentamiento y suscitar la crisis, para así revelar la naturaleza clasista del Estado (Utzig 1996, 211).

Esta posición política fue dominante durante los dos primeros años. La finalidad era otorgar poder a los consejos populares emergentes de las organizaciones comunitarias, de forma que ellos pudiesen tomar decisiones sobre la política municipal y, en particular, sobre el presupuesto. Según las palabras de Tarso Genro, por aquel entonces vicealcalde y más tarde, en el siguiente mandato, alcalde (1992-1996), ya era obvio, a finales del primer año, que esa estrategia política y administrativa reflejaba una "concepción romántica" de la participación popular y estaba destinada a fracasar debido a tres razones principales. En primer lugar, ni los dirigentes partidarios que encabezaban el Ejecutivo ni los dirigentes de las comunidades tenían experiencia alguna en la promoción de la participación institucionalizada. Tanto unos como otros se habían socializado en la cultura política de la oposición y no estaban preparados para ir más allá de la protesta y el enfrentamiento<sup>1</sup>. Ese contexto no permitía la creación de espacios de negociación capaces de articular y compatibilizar todas las reivindicaciones y exigencias de los diferentes distritos, y aún menos de establecer un contrato político y de participar en las mediaciones institucionales necesarias para hacerlo efectivo. En segundo lugar, rápidamente se vio claro que los líderes de las comunidades estaban socializados no sólo en una cultura política del enfrentamiento, sino también en una cultura política del clientelismo, a partir de la cual canalizaban los recursos para las comunidades. De esta forma, el arribismo del poder comunitario reflejaba el arribismo de la política tradicional<sup>2</sup>. Así pues, la participación popular de

<sup>1</sup> Véase también Fedozzi (1997, 134) y Utzig (1996, 211-212). En aquel momento, las relaciones entre el partido y el Ejecutivo eran muy tensas. La existencia de tendencias organizadas cuenta con una larga tradición en la organización del PT. Mientras que el alcalde Olívio Dutra (gobernador del Estado en el período 1998-2002) pertenecía a la tendencia de la Articulação y el vicealcalde a la tendencia de la Nova Esquerda, la organización municipal del PT estaba dominada por una tendencia más izquierdista, la de la Democracia Socialista. Las tensiones se movían alrededor del papel del partido en la supervisión del Ejecutivo y en el nombramiento de cargos políticos para el gabinete del alcalde, principalmente los secretarios municipales. El alcalde y el vicealcalde defendían la autonomía del Ejecutivo contra la interferencia del partido, y se basaban en el argumento de que, a diferencia del partido, ellos se enfrentaban no sólo a cuestiones políticas, sino también a cuestiones de índole técnica, para las que se exigía un personal cualificado. Por su parte, las estructuras del partido defendían una intervención decisiva del partido en el gobierno, ya que los fracasos o errores de este último afectarían al partido en las siguientes elecciones. De alguna forma, el alcalde –fundador del PT y líder carismático– y el vicealcalde –un abogado brillante, perseguido por la dictadura militar y, durante mucho tiempo, militante del movimiento comunista– acabaron prevaleciendo.

<sup>2</sup> Abers (1998, 2000) analiza este tema en detalle.

tipo no clientelista se convirtió en un elemento perturbador tanto de la política tradicional, como de las estructuras de poder de las comunidades<sup>3</sup>. Al final, el Ayuntamiento se encontró en bancarrota. A lo largo de la década anterior, los ingresos municipales habían disminuido y el anterior alcalde, justo antes de abandonar el cargo, aprobó un aumento salarial considerable para los trabajadores municipales. La consecuencia fue que los gastos relativos a los funcionarios, en el presupuesto de 1989, rondaban el 96%, y sólo quedaba el 3,2% de los ingresos para realizar inversiones. Con recursos tan escasos, era imposible satisfacer adecuadamente las exigencias de las comunidades.

En consecuencia, la experiencia del presupuesto participativo durante el primer año fue realmente frustrante<sup>4</sup>. Por lo que se refiere a las obras previstas, fueron muy pocas las que se llevaron a cabo. Por ejemplo, no se completó ni uno de los 42 km de asfaltado proyectados para las comunidades. Durante el siguiente año, la dimensión de la frustración era bastante visible. Tarso Genro recuerda que la asistencia a las reuniones, relativamente grande en 1989, descendió en 1990. En una determinada reunión de uno de los distritos se contabilizaron más miembros del Ejecutivo (veinticinco) que personas de la comunidad (dieciséis).

Los años 1990 y 1991 se centraron en la recuperación de la capacidad financiera y de inversión del Ayuntamiento. El control de los gastos, combinado con una reforma fiscal municipal y con más transferencias federales y estatales fruto de la Constitución de 1988, lograron que el porcentaje de inversión del presupuesto alcanzase sucesivamente el 10% (1990), el 16,3 (1991) y el 17% (1992). Por lo que respecta a la reforma fiscal municipal, el principio de la progresividad se introdujo con dos impuestos –el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria y territorial y urbana (IPTU) y el impuesto sobre servicios de cualquier naturaleza (ISSQN)–, varias tasas relativas a los servicios municipales (por ejemplo, la recogida de las basuras) se actualizaron e indexaron en la inflación (lo que provocó su rápida

<sup>3</sup> Según Sérgio Baierle (1992), la situación era más compleja que la simple dicotomía clientelismo-participación democrática. Con la Nueva República (posterior a 1985), el "campo popular" se convirtió en un espacio de contradicción desde el momento en que dejó de tener la unidad de oposición típica de la lucha contra la dictadura. Muchos líderes comunitarios empezaron a ocupar cargos en los gobiernos y la base del movimiento adoptó una postura pragmática y no necesariamente clientelista.

<sup>4</sup> Por aquel entonces, la base institucional del OP se encontraba en una fase embrionaria. Consistía en consultas públicas llevada a cabo por el Ejecutivo en cinco distritos durante el mes de agosto. Para estudiar en profundidad ese período, véase Fedozzi (1997, 134).

subida), al mismo tiempo que aumentó la eficacia de la vigilancia sobre la recaudación de los impuestos y de las tasas. El cambio más profundo se verificó en relación con el ISSQN y con el IPTU. Este último, que en 1990 alcanzaba el 5,8% de los ingresos municipales, en 1992 llegó al 13,8% y en 1998 oscilaba entre el 17% y el 18%. Por lo que se refiere al ISSQN, representaba en 1998 casi el 20% de los ingresos municipales.

La reforma fiscal, decisiva para poder relanzar la administración popular, debió ser aprobada por la Câmara de Vereadores. Como el Frente Popular no poseía la mayoría en la Câmara, el PT y el Ejecutivo promovieron una gran movilización de las clases populares para presionar a los legisladores con el objetivo de que éstos aprobasen la ley de la reforma fiscal. Tal como recuerda Tarso Genro, los legisladores de la derecha y del centro, cogidos por sorpresa, no lograban comprender cuál era la razón por la que el pueblo los presionaba para que aumentasen los impuestos (Harnecker 1993, 10).

La respuesta del Ejecutivo ante el fracaso inicial del presupuesto participativo no se limitó a la superación de la crisis financiera; incluyó asimismo profundas transformaciones político-administrativas en el seno del propio Ejecutivo y un desvío significativo en el debate político-ideológico dentro del liderato del partido. Asimismo se introdujo una concepción de planeamiento estratégico influida por la experiencia de Salvador Allende en Chile (Fedozzi 1997, 136, 225). La Secretaría del Planeamiento, con un cuerpo técnico anclado en una cultura clientelista y tecnocrática, perdió la coordinación del OP, la cual se centralizó en dos órganos directamente dependientes del Gabinete del alcalde: el Gabinete de Planeamiento (Gaplan) y la Coordinadora de las Relaciones con las comunidades (CRC).

Por otro lado, se dio inicio a la mediación institucional entre el Ejecutivo y las organizaciones comunitarias, con el objetivo de combinar la participación efectiva con la preparación de un presupuesto eficiente, coherente y realista. Esta mediación constituye las estructuras y los procesos del OP y, hasta la fecha, no ha dejado de ser perfeccionada. De esta forma, se discutió sobre una nueva división de los distritos con los delegados de las comunidades. Los cinco distritos se convirtieron en dieciséis, número que en la actualidad sigue manteniéndose (véanse el *mapa 1* y la *figura 1*). En el debate sobre el presupuesto de 1991, se introdujo por primera vez una metodología para la distribución de los recursos de inversión entre los distritos de la ciudad y para la elección de las prioridades presupuestarias. Siempre de forma articulada con los delegados de las comunidades, se decidió concentrar el 70% de los recursos de inversión en cinco distritos considerados prioritarios. La elección de esos distritos se fundamentó en los

siguientes criterios: movilización popular del distrito, importancia del distrito para el desarrollo urbano de la ciudad, necesidades del distrito en cuanto a infraestructuras urbanas y servicios, y población viviendo en áreas de necesidad máxima (Fedozzi 1997, 137).

Paralelamente, se verificó un progreso evidente relativo a la creación de instituciones representativas, de base comunitaria, para la discusión de puntos específicos del presupuesto. La Comisión de los Representantes Comunitarios, que había iniciado la participación popular en la preparación del presupuesto, fue sustituida posteriormente por dos instituciones que empezaron a disfrutar de un lugar central en la Administración Popular: el Consejo del Presupuesto Participativo (COP), formado por consejeros elegidos en las asambleas de distrito y, más tarde, en las asambleas temáticas, y el Foro de Delegados, compuesto por delegados elegidos según un criterio basado en el número de participantes en cada una de las asambleas de distrito (y, más tarde, en cada una de las asambleas temáticas). Este modelo de participación y de toma de decisiones institucionalizadas, basado en un fuerte compromiso político entre la administración municipal y las comunidades, desembocó, en la práctica, en la relegación de la tesis del poder dual. Con todo, esto no significó la marginación de los consejos populares, sino que, en cambio, éstos siguieron reconociéndose como organizaciones de distrito autónomas ante el Estado.

Lo cierto, sin embargo, es que a medida que el OP se fue consolidando, los consejos populares fueron perdiendo terreno en los Foros de Distrito. Un estudio realizado en 1998 (Cidade y CRC, 1999) dio cuenta de una caída de más del 50% en la participación en los consejos populares entre 1995 y 1998-2000. Además, como se verá más adelante, la importancia dada por las comunidades, a lo largo de los últimos años, a la participación en el OP acabó afectando su participación en otras formas de organización comunitaria. Sería el caso de la Uampa que, aunque siga funcionando, ha perdido algunas de sus estructuras. En un nivel más microscópico, se puede afirmar lo mismo de los consejos populares o de las Uniones de Barriadas, tal como lo ilustra el *cuadro 11*. Por otro lado, es significativo el aumento de la participación en grupos religiosos o culturales<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> La diferencia en la incidencia de participación en organizaciones comunitarias entre 1995 y 2000 puede explicarse en parte por el hecho de que los datos de 1995 se obtuvieron en la segunda ronda –donde la presencia de personas vinculadas con entidades comunitarias es mayor–, mientras que en los dos años siguientes se obtuvieron durante la primera.



**CUADRO 11****Participación de los ciudadanos en las plenarios del OP (%)**

Años	1993	1995	1998	2000
Asociaciones de vecinos	71,3	50,5	40,9	37,2
Consejos Populares o uniones de barriadas	s.d.	8,7	4,0	3,7
Grupos religiosos o culturales	s.d.	10,6	9,1	14,8
Partidos políticos	s.d.	4,5	6,0	7,7
Sindicatos	s.d.	4,2	4,9	4,2
Entidades en general (incluye a los anteriores)	s.d.	75,9	66,9	60,9
Primera vez que participa en el OP	s.d.	48,5	38,5	43,5

Nota: La investigación de 1995 se efectuó en la segunda ronda del OP, el resto en la primera.

Fuente: Investigaciones PMPA-1993, FASE/Cidade/PMPA-1995, Cidade/PMPA-1998 y Cidade/PMPA-2000.

A partir de 1992, la participación popular aumentó significativamente como consecuencia de la recuperación de la credibilidad del OP, la cual, a su vez, se debió al aumento de la inversión, sobre todo a partir de 1991, así como al hecho de que la inversión se concreta en estrecha subordinación a las decisiones adoptadas por el COP. Se introdujeron nuevos cambios y mejoras por lo que respecta a la metodología usada para distribuir los recursos. El malestar de los once distritos considerados no prioritarios, a los que sólo se les atribuía el 30% de la inversión, desembocó en el abandono del criterio que imponía la concentración de la inversión en cinco distritos prioritarios y a la adopción de una selección sistemática de prioridades dentro de los diferentes sectores de inversión (pavimentación, saneamiento, regularización agraria, etc.) en todos los distritos de la ciudad.

Además de esto, mientras se preservaba la noción de criterios objetivos para la determinación de las prioridades y la selección de las inversiones, los criterios experimentaron muchas transformaciones. Se abandonaron dos de ellos: la movilización popular en el distrito y la importancia del distrito para el planeamiento de la ciudad; el primero por ser considerado subjetivo y por ser proclive a la manipulación (por ejemplo, en la promoción artificial de la participación con el objetivo de sugerir niveles elevados de movilización), y el segundo por ser vago y por representar un riesgo de caída en el tecnicismo, ya que, en ese criterio, el cuerpo técnico de la Alcaldía era el encargado de otorgar las notas a cada distrito. El resto de criterios se mantuvo y se añadieron dos más: prioridad de la inversión elegida por el distrito y población total del distrito.

El primero reflejaba la exigencia de los delegados de las comunidades de que las prioridades definidas por los habitantes de cada distrito tuviesen más valor en la distribución de los recursos municipales. El segundo, exigido por los delegados de algunos distritos y por el propio Ejecutivo, intentaba que la distribución de los recursos se convirtiese en un proceso más universal (Fedozzi 1997, 140).

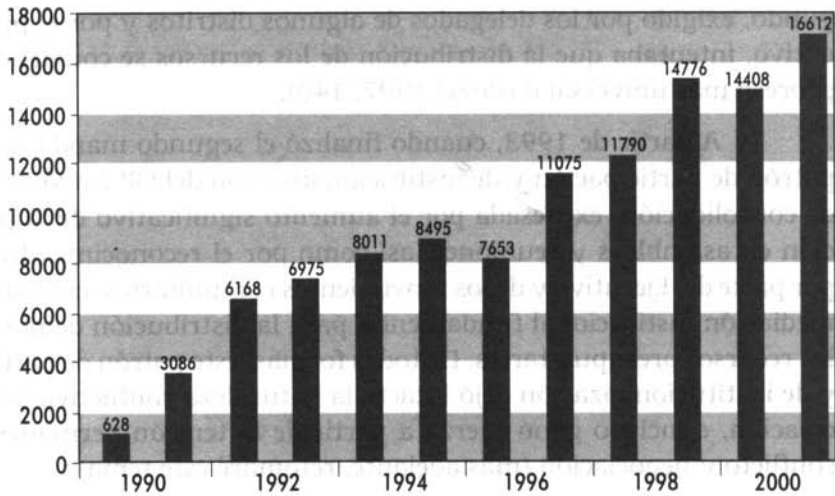
A partir de 1993, cuando finalizó el segundo mandato del PT, el patrón de participación y de institucionalización del OP entró en una fase de consolidación, expresada por el aumento significativo de la participación en asambleas y reuniones, así como por el reconocimiento del COP, por parte del Ejecutivo y de los movimientos comunitarios, entendido como mediación institucional fundamental para la distribución democrática de los recursos presupuestarios. De todas formas, este patrón de participación y de institucionalización dejó intacta la naturaleza conflictiva de la participación, e incluso ganó fuerza a partir de la tensión permanente entre conflicto y negociación (más adelante, retomaré este tema).

Durante los siguientes años, el aprendizaje y la dinámica institucionales siguieron siendo las principales características del OP. Podemos afirmar incluso que, de 1993 en adelante, la estructura y el funcionamiento del OP adquirieron una creciente complejidad operacional, lo que no impidió, en cambio, que el número de participantes aumentase (véase figura 9)<sup>6</sup> y que su composición social se diversificase cada vez más<sup>7</sup>.

Una de las críticas planteadas por la oposición y por los medios de comunicación sobre la experiencia del OP venía a decir que, al fin y al cabo, el OP no era más que una nueva versión de la "política del apaño", es decir, una fórmula para resolver algunos de los problemas urgentes que afectan a las clases populares, quizás menos clientelista, aunque no menos oportunista y electoralista. También se subrayó el hecho de que la base de la participación dividida en distritos imposibilitaba cualquier discusión de la ciudad entendida como un todo, y, sobre todo, cualquier definición

<sup>6</sup> Según los datos de la Alcaldía de Porto Alegre, y tomando como base de cálculo las dos rondas, la participación de los ciudadanos en la preparación del presupuesto participativo evolucionó desde 1.300 participantes en 1989 hasta 19.025 en el año 2000 (véase figura 11). La comparación entre la figura 9 y la figura 11 muestra que la primera ronda de las asambleas ha reunido siempre más participantes que la segunda. Por lo que respecta a la evolución de la composición social del público del OP, véanse Cidade y CRC (1999, 15-41) y Baiocchi (2001a).

<sup>7</sup> El período 1993-1994 fue una etapa de intensa reformulación del OP. Como veremos más adelante, 2001 marca el inicio de otro período de reformulación del OP.

**FIGURA 9****Participación en la primera ronda del OP (1990-2001)**

Fuente: CRC-PMPA (2001), PMPA-Cidade (2002).

de un plan estratégico para la ciudad. También se criticó el hecho de centrar la atención en las necesidades básicas de las clases populares, pues su resultado era desatender cuestiones de interés para otros sectores sociales: las clases medias, los empresarios e incluso los sindicatos.

Éste era el motivo por el que, hasta entonces, estos sectores no habían participado en el OP.

En parte, dichas críticas coincidieron con la valoración que el propio PT realizó de los primeros años del OP. Para responderlas, se adoptaron dos iniciativas muy importantes inmediatamente después del inicio del segundo mandato (1993): la organización del Congreso de la Ciudad<sup>8</sup> y la creación de las “plenarias temáticas”.

El primer Congreso, conocido como el Primer Congreso de la Ciudad Constituyente (haciéndose eco de la gran movilización democrática que se encuentra en la raíz de la Constitución de 1988), tuvo lugar en diciembre de 1993 y su tema principal fue el desarrollo urbano. Participaron todos los delegados y consejeros del OP, organizaciones de la sociedad civil de todo tipo (comunitarias, sindicatos, asociaciones culturales y comerciales,

<sup>8</sup>

El Congreso de la Ciudad empezó a organizarse con regularidad. El último se celebró en mayo de 2000; el IV Congreso de la Ciudad se planificó para 2002.



etc.), la Universidad y algunos órganos del Estado de Rio Grande do Sul y del Gobierno Federal. Las conclusiones del Congreso definieron las líneas maestras del desarrollo económico y urbano que, de ahí en adelante, empezaron a ser los principios orientadores del gobierno municipal y del OP. Dos años más tarde se llevó a cabo el Segundo Congreso, dedicado al plan estratégico de la ciudad, conocido como "Plan Director".

Las asambleas, conocidas como "plenarias temáticas", que a partir de 1994 entraron a formar parte del ciclo del OP, se convirtieron en el medio hallado para vincular el OP a los principios aprobados por el Congreso de la Ciudad. Tal como anoté anteriormente, y con el objetivo de promover las directrices del Primer Congreso, inicialmente se adoptaron cinco temas<sup>9</sup>; en la actualidad, las plenarias temáticas son seis y se organizan de una forma muy similar a las asambleas de distrito: incluyen dos rondas de asambleas generales y eligen delegados, según el número de participantes en las asambleas, así como dos representantes para el COP. No obstante, a diferencia de lo que ocurre en las asambleas de distrito, cualquier ciudadano, independientemente de la ciudad en donde viva, puede participar y votar en las plenarias temáticas. Entre las decisiones más importantes de las primeras plenarias temáticas destacaron la de descontaminar el río y las playas fluviales de Porto Alegre —un tema de interés general para toda la ciudad y no sólo para el distrito en donde se encuentran las playas— y la decisión de restaurar el mercado, un espacio público de gran valor arquitectónico y de enorme valor simbólico en el imaginario social y cultural de la ciudad.

Las plenarias temáticas se convirtieron en el medio para ampliar tanto los temas de discusión y de decisión participativa, como la composición social de los participantes, perfeccionando, de esta forma, la calidad y la complejidad de la participación. Según los datos municipales, de un total de 1.011 personas que asistieron en 1994 a la segunda ronda de plenarias temáticas, el 11,5% pertenecían al movimiento sindical, el 14,3% representaban los intereses del sector empresarial, el 20% pertenecían a movimientos comunitarios, el 35% a otras instituciones de la sociedad civil y del Estado, el 14,4% no tenían filiación organizativa y el 0,7% representaban a partidos políticos. Con todo, el hecho de que la participación de

<sup>9</sup> Para algunas de las tendencias más izquierdistas del PT, la creación de las plenarias temáticas quedaba justificada, sobre todo, por la necesidad de integrar al movimiento obrero en el OP. Se suponía que la elección de los temas correspondería de alguna forma a los diferentes sindicatos definidos por profesión. En realidad, el interés de los sindicatos por las áreas temáticas ha sido bastante moderado (véase cuadro 11).

asociaciones de base comunitaria sea aún predominante puede haber originado una cierta superposición de los espacios de participación y de representación en las plenarios de distrito y temáticas. Fedozzi (1997, 144) hace referencia a una consulta<sup>10</sup> a los participantes en las plenarios temáticas realizadas en 1995, según la cual, una vez interrogados sobre aquello que distingue las plenarios de distrito de las temáticas, el 60% de los encuestados o no sabían o no respondían. Los datos de la consulta realizada en 2000 siguen indicando un valor bastante alto de participantes (44,2%) que no distingue entre asambleas de distrito y temáticas (PMPA-Cidade 2002, 44).

La relación entre la participación de distrito y la participación temática no es una simple cuestión de superposición de espacios de participación. Por encima de todo, es una cuestión de política urbana y se ha convertido, con el paso del tiempo, en objeto de una controversia cada vez de mayores dimensiones. A principio de la década de los noventa, los distritos estaban preocupados principalmente por la falta de infraestructuras físicas, lo que explica las causas por las que ni el ocio ni la cultura se consideraban siquiera temas posibles para el escalonamiento de prioridades. Lo cierto es que los distritos siempre tuvieron una tradición de actividades culturales y de ocio bastante viva. Muchos de estos distritos contaban con clubes culturales y deportivos, grupos de teatro, etc. A medida que las necesidades de infraestructuras físicas iban disminuyendo como resultado del éxito del OP, fueron aumentando las exigencias de mejoras “posmaterialistas”, y a partir de ahí las correspondientes superposiciones de participación de los distritos con la de las plenarios temáticas. A este respecto, no obstante, el conflicto se verifica sobre todo entre los distritos y el propio Ejecutivo. El COP, dominado por los distritos, ha luchado cada vez con mayor agresividad por la expansión de los temas de interés local, para que puedan incluirse en el proceso decisorio del OP. Entre estos temas siempre está presente la cultura. A través de la CRC y del Gaplan, el Ejecutivo se ha resistido en varias ocasiones a esta expansión, arguyendo que esos temas están relacionados con toda la ciudad y no son de interés local. Este argumento no convenció a los consejeros; en 1997 fueron muy críticos con respecto a las propuestas culturales presentadas por el Ejecutivo, pues, según su opinión, se habían dirigido a favor de las actividades de “alta cultura”. Lo cierto es que muchos distritos poseen sus propias tradiciones culturales,

10

Esta consulta fue llevada a cabo por investigadores de la FASE (una ONG de apoyo a los movimientos sociales), del Cidade y de la Alcaldía de Porto Alegre; asimismo, contó con el apoyo de Rebecca Abers.

programas y equipamientos, y quieren, sobre todo, mejorarlos. En la reunión del COP del 1° de marzo de 1997, un consejero temático, que representaba el tema de la educación, de la cultura y del ocio, desafió a los representantes del Ejecutivo:

Nuestra preocupación en la temática es que las actividades en el área de la cultura acaban por elegirse en la Secretaría de la Alcaldía y el pueblo queda excluido. A pesar de muchos intentos, la temática aún no ha recibido ninguna respuesta de la Secretaría. Nuestro interés es que la voluntad popular sea respetada en los programas populares de Porto Alegre, puesto que la temática cree que la cultura es el modo en que vivimos.

Para responder a una exigencia de los consejeros del OP, esto es, que el dominio del presupuesto participativo se ampliase a otras áreas del gasto municipal, se estableció una comisión tripartita durante el segundo mandato, formada por seis consejeros del OP (tres titulares y tres suplentes), representantes del Simpa y miembros del Ejecutivo. Su objetivo es el de participar en las decisiones relativas a políticas relacionadas con la administración del Ayuntamiento y de sus funcionarios<sup>11</sup>.

Cabe mencionar asimismo otras dos modificaciones institucionales introducidas después de 1993. El Foro del Presupuesto era, desde principios de la década, el medio de reunir a todos los delegados de todos los distritos. Aunque su existencia se justificase debido a la necesidad de una mediación entre distritos, en el ámbito de toda la ciudad, el Foro no tenía muy definidas sus funciones y su dinámica se reveló deficiente. Entonces se adoptó la decisión de eliminar el Foro del Presupuesto y crear, en su lugar, foros de delegados en cada distrito y en cada una de las plenarias temáticas<sup>12</sup>. Por otro lado, con el objetivo de perfeccionar la metodología de participación y de representación, la elección de delegados dejó de celebrarse sólo en la segunda ronda de las asambleas temáticas o de distrito, y empezó a llevarse a cabo en dos momentos: una parte de los delegados se elige en la primera ronda de las asambleas plenarias y la otra en las reuniones intermedias que se llevan a cabo entre la primera y la segunda ronda de las asambleas de distritos o temáticas.

<sup>11</sup> Como se podrá ver más adelante, en los últimos años, los conflictos de competencias entre diferentes estructuras participativas han ido en aumento, de ahí que sea un tema de la agenda de debate sobre la revisión del OP.

<sup>12</sup> De cualquier forma, el Foro del Presupuesto respondía a la necesidad de aumentar la interacción y el contacto entre los diferentes distritos, en lugar de limitarlos a los más destacados. Con ocasión de la revisión de las reglas del OP en 1997, se planteó de nuevo la posibilidad de (re)instituir el Foro del Presupuesto.

La otra innovación institucional fue la aprobación en 1994 del Estatuto Interno del Consejo del OP, que sintetiza el enfoque normativo que subyace a las operaciones y a los procedimientos del OP. En cuanto a los criterios para la distribución de los recursos de inversión, en 1996, como ya mencionamos, se eliminó el criterio conocido como “proporción de la población en áreas de carencia extrema de servicios y/o de infraestructuras muy deficientes en el distrito”, puesto que se consideraba que éste quedaba englobado en el criterio formulado como “carencia de servicios públicos y/o de infraestructuras en el distrito”. Por último, también se introdujeron algunas alteraciones por lo que se refiere a las divisiones de distritos: el distrito de Ilhas quedó incorporado en Humaitá/Navegantes y el distrito del Eixo da Baltazar quedó dividido en dos, uno mantuvo el nombre original y el otro fue bautizado como “Noroeste” (véase mapa 1).

En el transcurso de los últimos diez años, el proceso de aprendizaje del OP no se manifiesta tanto en las innovaciones institucionales formales, sino en el funcionamiento interno de las instituciones existentes. Como vimos, se han introducido algunas transformaciones sustanciales en los criterios para la distribución de recursos. Asimismo, los conflictos de intereses y las divisiones políticas han emergido de una forma más abierta. En los últimos años, el COP se ha hecho más afirmativo, desafiando lo que se considera, a veces, actuación de tutela o incluso manipulación por parte del Ejecutivo. En resumen, el OP ha ido adquiriendo una mayor transparencia por lo que respecta a su carácter central: una lucha política democrática, centrada en diferentes concepciones para la distribución justa de los recursos públicos, escasos en una sociedad extremadamente desigual.

Con la reelección de Tarso Genro a finales de 2000 para asumir un nuevo mandato como alcalde, se inició una nueva fase del proceso de autoaprendizaje del OP, para la cual se puso en marcha una reflexión más vasta sobre el pasado y el futuro del OP. Una expresión de esto fue la constitución, a principios de 2001, de un Grupo de Trabajo de Modernización del Presupuesto Participativo. A ésta me referiré en el capítulo conclusivo del libro.