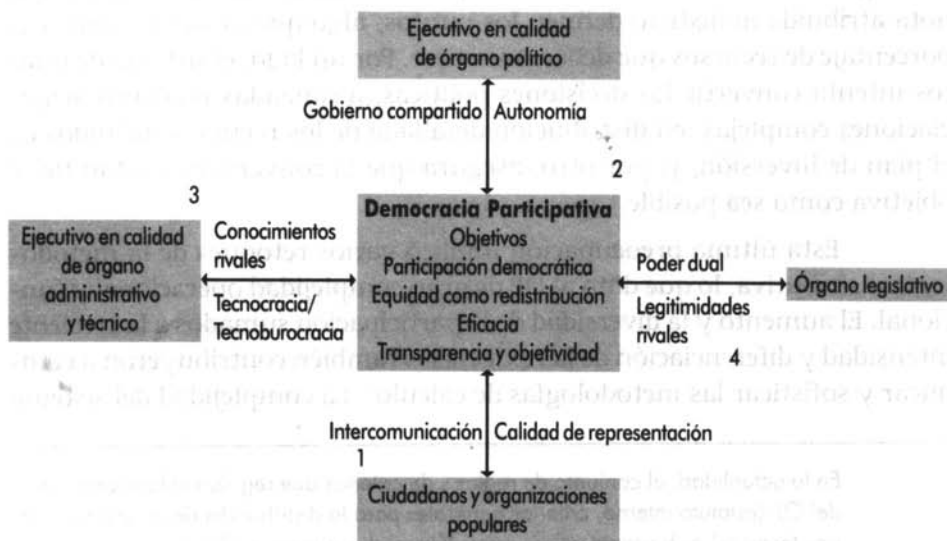


Presupuesto participativo: para una democracia redistributiva

4

En este apartado analizaré los aspectos políticos más sobresalientes del OP. Asimismo, identificaré los principales desafíos a los que éste se enfrenta, así como los problemas y los dilemas que le esperan en el futuro. La figura 10 podría ser útil para estructurar la discusión.

FIGURA 10
Constelación política del presupuesto participativo



PARTICIPACIÓN, NEGOCIACIÓN Y REDISTRIBUCIÓN

El OP es un proceso de toma de decisiones basado en reglas generales y en criterios de justicia distributiva, debatidos y aprobados por órganos institucionales regulares de participación, en los cuales las clases populares tienen una participación mayoritaria. A las comunidades en donde viven y se organizan estas clases populares se les reconocen derechos colectivos urbanos que legitiman sus reivindicaciones y exigencias, así como su participación en las decisiones adoptadas para responderles.

La selección de prioridades y de obras incluidas en el plan de inversión se realiza a partir de criterios objetivos, definidos mediante un proceso complejo de negociación que tiene lugar en las reuniones intermedias, en las asambleas de distrito y temáticas, y en el Consejo del OP. En general, hoy en día se reconoce que el OP ha transformado la cultura política de las organizaciones comunitarias, la cual ha pasado de una cultura de la protesta y del enfrentamiento a una cultura política del conflicto y de la negociación. En realidad, el conflicto y la negociación no sólo ocurren entre los distritos; también se verifican en el seno de cada distrito, y son tan complejos y tensos en cada uno de los distritos como entre distritos.

La puntuación obtenida por cada distrito y el porcentaje de recursos de inversión en que se convierte dicha puntuación expresan la objetividad y la transparencia de los criterios. El sistema de atribución de puntos fue la metodología concebida para jerarquizar prioridades y para transformarlas en cantidades de recursos y de inversión determinadas por criterios generales. Para cada una de las prioridades, el valor del criterio y la nota atribuida al distrito definen los puntos, algo que, a su vez, decide el porcentaje de recursos que deben invertirse. Por un lado, el sistema de puntos intenta convertir las decisiones políticas, alcanzadas mediante negociaciones complejas, en distribución detallada de los recursos incluidos en el plan de inversión, y, por otro, asegura que la conversión sea tan fiel y objetiva como sea posible.

Esta última preocupación implicó varios retoques de la metodología distributiva, lo que dotó al OP de gran complejidad operacional y funcional. El aumento y la diversidad de la participación sumados a la creciente intensidad y diferenciación de las exigencias también contribuyeron a complicar y sofisticar las metodologías de cálculo¹. La complejidad del sistema

¹ En la actualidad, el conjunto de reglas y de criterios que regulan el funcionamiento del OP (estatuto interno, criterios generales para la distribución de recursos y criterios técnicos) es bastante voluminoso. Véanse los anexos 1, 2 y 3.

de atribución de puntos reside en el hecho de que éste intenta articular la medición de la participación, por un lado, con la medición de prioridades y de necesidades reconocidas, por otro. La medición de la participación garantiza la legitimidad democrática de las decisiones políticas, mientras que la medición de las prioridades y de las necesidades garantiza la fidelidad, la objetividad y la transparencia con que se realiza la conversión de las decisiones políticas en recursos distribuidos.

Una vez decidida la cantidad que deberá invertirse en el distrito, según las prioridades definidas por este último, ha de distribuirse en el interior del propio distrito. En muchas ocasiones, esa distribución es extremadamente difícil a causa de la diversidad interna de los distritos y de las luchas políticas relativas al liderato de las comunidades. Estas dificultades desembocaron en la creación de microdistritos, es decir, de espacios sociales con cierta identidad en el seno de los propios distritos. La finalidad de esa creación fue reproducir, dentro de cada distrito, los mismos procesos y criterios de decisión adoptados para distribuir los recursos entre los distritos.

En 1995, el Csiderarse el embrión de una democracia redistributiva. Tal como apunté, la naturaleza democrática de la distribución queda asegurada a través de una metodología de cálculo que, con el tiempo, ha ido adquiriendo mayor grado de sofisticación. Se podría decir que, cuando no evoluciona de forma weberiana –es decir, con un aumento de la burocracia–, la democracia evoluciona de forma paralela al aumento de complejidad decisoria. Así pues, es posible formular la siguiente hipótesis de trabajo: en sociedades diferenciadas internamente, cuanto más fuerte es el vínculo entre democracia y justicia distributiva, más compleja tiende a ser la metodología que lo garantiza. La única solución para reducir la complejidad que la burocracia permite es aflojar el vínculo que ata la democracia a la justicia distributiva².

La eficacia redistributiva del OP ha quedado totalmente demostrada. Sirva como ejemplo que, en el OP, Ilhas, el distrito más pobre de la ciudad (hoy en día un microdistrito de Humaitá- Navegantes/Ilhas), con una población cercana a los cinco mil habitantes, casi todos clasificados como personas con carencias, goza de un valor decisorio equivalente al del distrito más rico, el Centro, con 271.294 habitantes, de los cuales menos del 3% se consideran con carencias (véase asimismo Larangeira 1996, 4).

² En 2002, un número significativo de personas que participa en el OP (33,3%) ha confesado desconocer todavía las reglas de su funcionamiento; otro grupo relativamente grande (25,3%) ha confesado que sólo conoce algunas de las reglas (PMPA-Cidade 2002, 39).

Durante la campaña electoral de 1992, cuando quienes se oponían al candidato del PT argumentaban que el gobierno del PT disponía tan sólo de "obras de apaño", esta crítica fue, en realidad, el gran motor para la movilización popular en apoyo a ese gobierno. Las comunidades que por aquel entonces participaban en el OP partieron del principio de que las "obras de apaño" les eran favorables, ya que ellas mismas habían votado a su favor en el OP. El carácter peyorativo de la frase "obras de apaño", haciendo referencia a las clases populares como entidades descalificadas desde un punto de vista social, fue neutralizado por esas mismas clases al ser sujetos de las decisiones democráticas que desembocaron en las obras. De esta forma, la naturaleza desigual y conflictiva de las relaciones de poder en la ciudad quedó bien patente y empezó a ser un campo para la lucha política.

Al invertir las prioridades que habitualmente se antepusieron a la distribución de recursos por parte del gobierno municipal, el OP logró resultados materiales impresionantes. Por lo que respecta al saneamiento básico (aguas y cloacas), en 1989 sólo el 49% de la población tenía esta necesidad cubierta. A finales de 1996, el 98% de los hogares poseían agua canalizada y el 85% podían disfrutar de un sistema de cloacas. Según un periódico influyente, *El Estado de São Paulo*, mientras que los anteriores gobiernos municipales de Porto Alegre habían construido casi 1.100 km de red de cloacas, las dos administraciones PT construyeron 900 km entre 1989 y 1996. En cuanto al asfaltado de las calles, se construyeron 215 km a razón de 30 km por año. Aun así, sólo se eliminó la mitad del déficit de pavimentación (500 km, aproximadamente).

La legalización de la propiedad de terrenos, que, como ya vimos, goza de una prioridad elevada en muchos distritos en donde viven las clases populares, es una cuestión en que las relaciones de poder de la ciudad tienen una expresión elocuente, pues el 25% del suelo urbano disponible pertenece a catorce personas o entidades. A pesar de la lentitud en la regularización agraria, fue posible urbanizar los barrios populares y levantar muchas casas para las poblaciones marginales.

No obstante, la escasa atención que se ha concedido a la cuestión agraria traduce asimismo una actitud más pragmática por parte de los consejeros del OP. De acuerdo con las referencias del Cidade (1998), en el caso de la regularización agraria, y ya que existen terceras partes implicadas en el conflicto (por ej., el poder judicial), las reivindicaciones suelen satisfacerse tras un largo periodo de tiempo. Como el Presupuesto es anual y los recursos son escasos, es más útil apostar por reivindicaciones que pueden atenderse, sin correr grandes riesgos, a lo largo del año en curso.

CUADRO 12**Construcción de unidades de vivienda y regularización agraria 1986-1996**

	1986-88	1989-92	1993-96
Unidades por encima de los 25 m ²	-	-96	400
Unidades de vivienda	549	640	1.446
Casas de emergencias y distribución de material de construcción	164	199	512
TOTAL	1.918	1.496	3.019
Regularización agraria (parcelas)	-	5.364	12.224
Urbanización (unidades beneficiadas)	-	96	5.736
Unidades en cooperativas (unidades beneficiadas)	-	160	5.000

Fuente: DEMHAB, 1997.

Por lo que respecta a la educación, entre 1989 y 1999 se duplicó el número de alumnos matriculados en la enseñanza infantil, elemental y media (SMED 1999)³.

El esfuerzo de inversión realizado por el Ejecutivo pudo ponerse en práctica gracias al enorme aumento de los ingresos, debido a las transferencias estatales y federales y a la reforma fiscal. En el periodo que analizamos aquí, fue posible un aumento de los ingresos del orden del 48%. Asimismo es posible que la transparencia en los gastos municipales, posibilitada por el OP, haya contribuido a una mayor motivación en el pago de los impuestos.

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y LAS PERSONAS

Los principales problemas en las relaciones entre el OP, los ciudadanos y las organizaciones populares se encuentran en la articulación de la representación con la participación y en la calidad de la representación.

Con algunas pequeñas oscilaciones, la participación de los ciudadanos en el OP aumentó significativamente a lo largo de la década. Los datos mostrados en la *figura 11* hacen referencia exclusivamente a las dos rondas de las asambleas plenarias de distrito y temáticas. Si contabilizamos

³ Se pasa de 24.232 alumnos matriculados en 1989 a un total de 51.476 alumnos en 1999. Esto implicó asimismo un aumento significativo del número de escuelas.

las innumerables reuniones preparatorias e intermedias en los distritos, barrios y barriadas, los números de la participación aumentan espectacularmente. Según los datos de la Alcaldía, casi 45 mil personas participan cada año en el conjunto de las actividades del OP.

Según una encuesta llevada a cabo en 1998⁴, la mayoría de los participantes –un grupo equilibrado de hombres y mujeres con una edad media de 41 años– pertenece a las clases populares: 24,8% tiene una renta familiar entre uno y dos salarios mínimos⁵ y tiene educación básica. Un 54,1% de los participantes poseen una renta familiar que alcanza los cuatro salarios mínimos⁶. Un número significativo de las personas encuestadas tiene un empleo flexible en cuanto al tiempo y al horario; en esa situación se encuentran, por ejemplo, los autónomos, los jubilados y los que trabajan en casa. Si comparamos esta encuesta con una realizada en 1995, se detecta un aumento en la renta y en la educación (Cidade y CRC 1999, 25–29). Algunos datos de 2000 indican que el grupo de población más necesitado económicamente sigue siendo el que más participa en el OP: el 24,9% con una renta familiar inferior a dos salarios mínimos y el 29,3% con una renta que oscila entre los dos y los cuatro salarios mínimos (PMPA–Cidade 2002, 25).

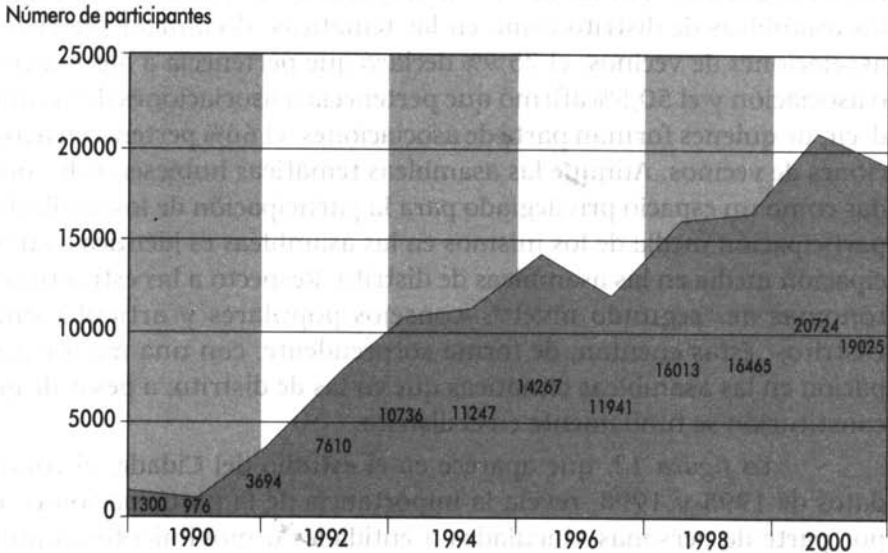
Aunque la participación de las mujeres está bastante equilibrada en la base, ha ido disminuyendo durante mucho tiempo a medida que se sube en la escala de decisión. En la primera mitad de la década de los noventa, el factor de sexos fue particularmente evidente en las siguientes categorías: Consejo Directivo de Asociación de Vecinos (20% eran mujeres), Consejo del OP (20%), Foro de Delegados (16,9%)⁷. A lo largo de la década, la participación de las mujeres en las asociaciones de las comunidades y en las estructuras básicas del OP (asambleas) fue más elevada de lo que era

4 La encuesta de 1998 contó con investigadores del Cidade, de la CRC y de la Alcaldía de Porto Alegre; además tuvo el apoyo de G. Baiocchi.

5 En 1995, el salario mínimo era de unos 100 dólares. En noviembre de 2001, el salario mínimo era de 180 reales (correspondía a unos 70 dólares), lo que significa una reducción del poder adquisitivo de la población.

6 Según los datos del IBGE (2000), el rendimiento medio familiar en Porto Alegre es de seis salarios mínimos.

7 En el COP elegido en 2000, el 30% eran mujeres y el porcentaje era incluso menor si se tienen en cuenta tan sólo los consejeros titulares. Sin embargo, la composición por sexo de la presencia efectiva en las reuniones varía bastante. En una de las reuniones a las que asistí (la del 29 de abril de 1997), el 45% de los participantes eran mujeres.

FIGURA 11**Evolución del número de participantes en el presupuesto en Porto Alegre (1989-2000)**

Fuente: CRC y PMPA.

habitual en experiencias participativas semejantes en Brasil y en otros países de América Latina. Los datos de los estudios realizados por el Cidade muestran que la participación de mujeres aumentó de manera significativa entre 1995 y 2000, tanto en el ámbito de las asambleas de distritos como en el de las temáticas, y en la actualidad se puede equiparar a la composición por sexo de la población. En cuanto a la elección para cargos representativos (consejeros y delegados), la discriminación por sexo, que estuvo presente durante varios años, ha acabado siendo eliminada.

De acuerdo con los datos de una encuesta de 1998, la diferencia entre las mujeres y los hombres, con respecto a la intervención activa en las reuniones, es pequeña en la mayoría de los distritos y temáticas (14,2% y 17,2% respectivamente). Sin embargo, existen algunas diferencias significativas. Por ejemplo, en las temáticas del desarrollo económico y tributación, y educación, cultura y ocio, las mujeres intervienen más que los hombres. En las asambleas de distrito, los hombres intervienen más, salvo en los distritos de Cristal y de Humaitá/Ilhas/Navegantes (Cidade y CRC 1999, 16).

Si seguimos con estos estudios, las personas que participan en las asambleas temáticas muestran niveles considerablemente mayores de ren-

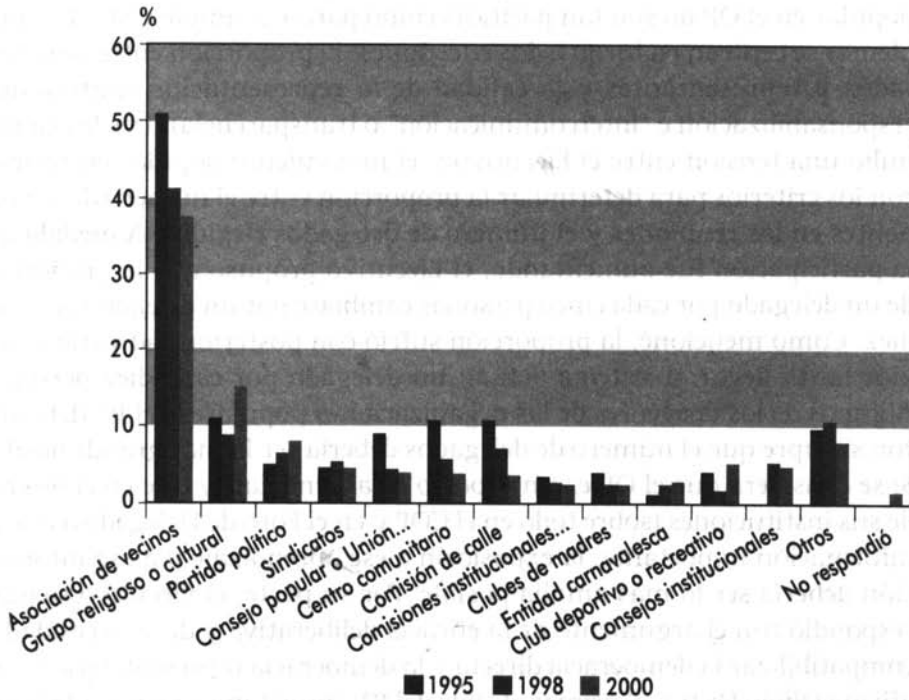
dimiento y de escolaridad. Al cumplir su objetivo original, las plenarias temáticas han atraído, obviamente, a un conjunto más variado de entidades y de organizaciones del que atraen las asambleas de distrito (véase Baiocchi 2001a). A pesar de eso, la mayoría de los participantes, tanto en las asambleas de distrito como en las temáticas, declara su pertenencia a asociaciones de vecinos: el 75,9% declaró que pertenecía a alguna entidad o asociación y el 50,5% afirmó que pertenecía a asociaciones de vecinos. Es decir, de quienes forman parte de asociaciones, el 66% pertenecen a asociaciones de vecinos. Aunque las asambleas temáticas hubiesen sido concebidas como un espacio privilegiado para la participación de los sindicatos, la participación media de los mismos en las asambleas es idéntica a su participación media en las asambleas de distrito. Respecto a las estructuras autónomas de “segundo nivel”⁸ –consejos populares y articulaciones de Distrito–, éstas cuentan, de forma sorprendente, con una mayor participación en las asambleas temáticas que en las de distrito, a pesar de que su constitución se fundamente en el distrito.

La figura 12, que aparece en el estudio del Cidade, al comparar datos de 1995 y 1998, revela la importancia de la participación en el OP por parte de personas vinculadas a entidades o movimientos comunitarios, a pesar de que se percibe un ligero descenso desde 1995 a 1998.

Como ya vimos, la preocupación principal fue la de alcanzar una sintonía entre participación y representación, es decir, perfeccionar los mecanismos de representación necesarios para el funcionamiento adecuado de la democracia participativa (véase Dias 2000; Baiocchi 2001a, 2001b). De hecho, incluso en un ambiente participativo tan vibrante, no existen garantías de que la representación no pueda frustrarse, ya sea porque los principios del mandato no se respetan y las prioridades decididas por las asambleas se manipulan, ya sea porque la representación se profesionaliza, como, por ejemplo, cuando un delegado ocupa su plaza durante demasiado tiempo. Con el objetivo de neutralizar la posibilidad de esos desvíos, el mandato de los consejeros del OP puede ser revocado en cualquier momento por las asambleas que los eligen; asimismo, ningún candidato puede ser elegido más de dos veces para una misma plaza.

Además, los miembros de cualquier otro consejo municipal, los poseedores de cargos públicos electos y las personas que tienen una relación contractual con la administración pública, no pueden ser elegidos para el COP.

8. Se denominan organizaciones de “segundo nivel” porque están formadas por movimientos de base, asociaciones de vecinos, etc., y estas últimas se consideran organizaciones de base u organizaciones de “primer nivel”.

FIGURA 12**Distribución en porcentajes de la participación en entidades en el Presupuesto Participativo de Porto Alegre**

Fuente: CIDADE y CRC, 1999, PMPA-CIDADE, 2002

En los últimos años, esta preocupación de vincular la participación a la representación desembocó en algunas modificaciones en el sistema electoral. De esta forma, el aumento de la participación y la necesidad de salvaguardar las posiciones minoritarias condujo a la adopción del método proporcional en la elección de los delegados y consejeros del OP (véase más adelante).

A partir de 1994, los incentivos para la participación dejaron de ser meramente materiales y empezaron a adoptar también un carácter cultural, aunque estas transformaciones hayan sido encaradas igualmente como un intento de combatir la monotonía de algunas reuniones. De esta forma, con el objetivo de que las asambleas sean más atractivas y vivas, antes de que tengan inicio se representan pequeños *sketches* y piezas de teatro encargadas y pagadas por el Ejecutivo municipal; asimismo, se exhibe un video en el que se muestra el proceso de ejecución de obras incluidas en el plan de inversión del año anterior, junto con cuadros y mapas que de-

muestran que dichas obras han sido ejecutadas de conformidad con las decisiones del Consejo del OP.

Las relaciones entre la participación popular y la representación popular en el OP no son tan pacíficas como parece a simple vista. Los problemas se centran en torno a dos cuestiones: la proporción entre representados y representantes y la calidad de la representación (autonomía, responsabilización e “intercomunicación” o transparencia). Desde el inicio, hubo una tensión entre el Ejecutivo y el movimiento popular en relación con los criterios para determinar la proporción entre el número de participantes en las reuniones y el número de delegados elegidos. A medida que la participación fue aumentando, el Ejecutivo propuso que la proporción de un delegado por cada cinco personas cambiase por un delegado por cada diez. Como mencioné, la proporción sufrió con posterioridad varios cambios hasta llegar al sistema actual: un delegado por cada diez personas. Algunos de los dirigentes de las organizaciones populares del PT defendieron siempre que el número de delegados debería ser lo más grande posible. Si se considera que el OP es un proceso de aprendizaje y que en el interior de sus instituciones (sobre todo en el COP y en el Foro de Delegados) circula información importante, la exposición a ese aprendizaje y a esa información debería ser lo más amplia posible. Por su parte, el Ejecutivo siempre respondió con el argumento de la eficacia deliberativa y de la necesidad de compatibilizar la democracia directa y la democracia representativa. Como afirma Olívio Dutra, el primer alcalde del PT: “no estamos vendiendo la ilusión de la democracia directa en la plaza griega, que, no lo olvidemos, no era una democracia de todos sino la democracia de los mejores” (Harnecker 1993, 34).

Aquí, la cuestión de la calidad de la representación debe debatirse a la luz de los siguientes problemas principales. El primero tiene que ver con la autonomía de los representantes populares en el OP frente al gobierno. Algunos dirigentes del movimiento popular, afiliados o no al PT, afirman que el gobierno, a través del OP, captó el movimiento popular, distorsionando sus prioridades y sometiéndolo a la agenda política del Ejecutivo. Como consecuencia, el movimiento popular se concentró demasiado en la política local y abandonó la crítica y el enfrentamiento con el Estado y con el Gobierno Federal. Además, las tensiones en el seno del movimiento comunitario quedaron enterradas y se quedaron sin resolver, ya que el movimiento popular no se apropió de la nueva cultura política emprendida por el OP. Las nuevas agendas silenciaron a las antiguas, en lugar de quedar incorporadas. Más adelante abordaremos con mayor detalle la cuestión de la autonomía del OP frente al Ejecutivo.

Relacionado con esta cuestión, nos encontramos con el problema de saber hasta qué punto las concepciones y posiciones de los delegados y de los consejeros reflejan por completo las de los distritos que ellos representan. Este problema no fue muy relevante, pues las instituciones del OP sólo se preocuparon por las infraestructuras físicas de las comunidades. Con todo, más recientemente, a medida que los debates y las exigencias se fueron ampliando hacia otras áreas (como la cultura), y los delegados y consejeros empezaron a participar en numerosos acontecimientos sobre temas muy diferentes, se debilitó el vínculo entre la población del distrito y sus representantes. De esta forma, se corre el riesgo de que las posiciones adoptadas por los delegados o consejeros puedan reflejar sus preferencias personales marginando todo el resto. Existe el temor de que esta "autonomía" de los representantes frente a sus electores pueda implicar el regreso, con otro disfraz, del viejo sistema clientelista y populista de distribución de los recursos y de comercio de los votos. El Cidade detecta cierta aprehensión en las comunidades debido al hecho de que los consejeros asuman posiciones sin consultarlas previamente, y de que no las comuniquen en los debates y en las decisiones del COP y de otros comités (Pozzobon, Baierle y Amrao 1996, 2). El término "intercomunicación" se convirtió en una palabra clave en este debate. Significa la exigencia de transparencia, de revisión de cuentas y de difusión de la información. La intercomunicación ha sido reclamada por las organizaciones populares ante los delegados y consejeros, y por los delegados con respecto a los consejeros que son miembros de la Comisión Paritaria y de la Comisión Tripartita. La intercomunicación, el flujo de información, es crucial para el ejercicio de un control efectivo sobre los representantes de la participación popular y, por tanto, para la responsabilización de los mismos.

La intercomunicación plantea otro problema, relacionado con la calidad de la representación: el problema del conocimiento especializado y de su impacto sobre el entrenamiento y la reelección. Probablemente, tener acceso a la información relevante y dominarla es la condición básica para el funcionamiento efectivo del OP. En muchas ocasiones, esa información es técnica y difícil de comprender para aquellas personas con un nivel de instrucción no muy elevado.

Como veremos más adelante, la administración popular realizó un gran esfuerzo para hacer accesible mucha de la información que antes era monopolio del equipo técnico (ingenieros, abogados, administradores públicos, arquitectos, etc.)⁹. Aun así, a veces los consejeros y delegados afir-

⁹ Recientemente, como ya comenté, se ha posibilitado la participación en el OP (obtención de información y presentación de sugerencias y reivindicaciones) por medio

man que se les negó información importante o pudieron acceder a ella demasiado tarde o, incluso, que es demasiado complicado obtenerla.

En la reunión del COP del 6 de abril de 1997, uno de los consejeros más influyentes planteó la cuestión de la dificultad de acceder a la información. El representante del Ejecutivo, del Gaplan, respondió que la crítica era justa y que el sistema electrónico de procesamiento de datos del Ayuntamiento había sufrido algunos atrasos. El consejero argumentó, contrariamente, que la empresa encargada de la instalación de ese sistema debería ser citada en el COP para una audiencia. Más adelante, durante la reunión, el representante del Gaplan hizo este comentario:

Me gustaría aclarar lo siguiente. La información existe. Puede ser incompleta, pero está ahí, y a pesar de que los consejeros sigan hablando de autonomía, lo cierto es que no usan la información que está disponible. Nosotros, en el Gaplan, insistimos en que el catastro estaba a su disposición y que deberían consultarlo para detectar posibles errores. Sin embargo, ¿cuántos consejeros consultaron el catastro? ¡Tres!

Cuando el nuevo COP empieza sus trabajos, se organizan algunos seminarios de formación para que los nuevos consejeros se familiaricen con el funcionamiento complejo del OP. Más allá de esto, la formación de consejeros y de delegados se ha ido intensificando en años recientes, mediante deliberaciones celebradas entre la Alcaldía, la Universidad y las ONG. La necesidad de que una persona se familiarizase con el proceso del OP y domine la información relevante suscitó otro problema, el de la reelección de los consejeros. De acuerdo con el estatuto, los consejeros sólo pueden ser reelegidos una vez. Sin embargo, tanto dentro como fuera del COP se ha planteado la cuestión de saber si la reelección debería admitirse sin límites de mandato, con la justificación de que un año es un período demasiado corto para que alguien se familiarice plenamente con el funcionamiento del OP. El Cidade llegó incluso a proponer que los consejeros se eligiesen para un mandato de dos años o que, como alternativa, los consejeros sustitutos de un año determinado se convirtiesen, al año siguiente, en consejeros sustitutos, algo que permitiría la transmisión de sus conocimientos y experiencia a los sucesores.

de Internet, donde también es posible tener acceso a su plan de inversiones de cada año y comprobar todas las obras realizadas desde 1990. De cualquier forma, y según la información recogida en la encuesta de 1998, el 70% de los elegidos para el OP (delegados y consejeros) consideran satisfactoria la accesibilidad de la información (Cidade y CRC 1999, 12, 65).

En el seno del movimiento popular, esta posición se encara con frecuencia con sospecha, pues se teme que la reelección pueda generar una nueva clase de funcionarios elegidos, pero profesionalizados, presas fáciles del viejo sistema populista y clientelista¹⁰. En la reunión del COP del 4 de marzo de 1997, cuya agenda incluía el Estatuto Interno, la cuestión volvió a ser planteada nuevamente. Algunos consejeros defendieron la reelección a partir de dos argumentos muy diferentes: el conocimiento y la experiencia adquirida mejorarían la calidad de la representación. Otro argumento era relativo a la autonomía de la representación popular. Un consejero declaró:

Limitar la reelección es lo mismo que decir a las comunidades y a los delegados: "miren, ustedes no saben cómo votar y, por esta razón, no están autorizados a votar a alguien más de dos veces". Si alguien fuese un buen consejero, ¿por qué no ha de tener autorización para quedarse durante cuatro o cinco años? El Consejo niega a los delegados la opción de votar como quieran y la responsabilidad por la forma en que votan.

Otros consejeros lo rebatieron. Uno de ellos dijo: "Oiga, en mi distrito, durante mucho tiempo, sólo X sabía algo del OP. Sólo una persona. La esencia del OP es formar líderes, en plural, no un líder que sabe todo, mientras que todo el resto no sabe nada". Otro afirmó: "¿Cuál es la razón por la que hoy aquí hay nuevos consejeros? Precisamente a causa de esta disposición del estatuto. Por suerte, ésta privilegia la llegada de nuevos consejeros cada año. De otra forma, muchos de ustedes no estarían hoy aquí". El representante del Ejecutivo expresó la misma opinión:

Hace tres años mantuvimos un debate del mismo cariz. En los primeros años del OP, varios consejeros se mantuvieron en su cargo durante tres o cuatro años. La idea era "apoyemos a quien tenga más experiencia". Pero después llegamos a la conclusión de que estábamos perpetuando a las mismas personas en el mismo cargo; estábamos impidiendo la aparición de nuevos líderes. Hoy en día, el OP es la vanguardia. Ni el parlamento burgués, ni los sindicatos u otras entidades llevan a cabo lo que estamos haciendo. Permiten reelecciones consecutivas y, de esta forma, perpetúan a los mismos dirigentes. Todos ellos se están quedando atrás.

10

Esta alerta se mantiene, pues, aunque los datos de 1998 muestren que el 74% de los elegidos reconocen la forma abierta en que se realiza la elección de los delegados y consejeros, casi el 21% de los consejeros elegidos y del 14% de los delegados consideran que la elección se produce por designación (Cidade y CRC 1999, 91).

Tras algunas intervenciones, se votó el tema de la reelección. Se presentaron dos propuestas: mantener el actual sistema o permitir la reelección sin límites. La primera propuesta ganó por 17 votos a favor y 11 en contra.

Hay otra cuestión que debe mencionarse con respecto a la calidad de la representación: el grado de participación de los consejeros en las reuniones y en otras actividades del COP. A lo largo de los años, el COP se ha reunido de forma regular una vez al mes, pero, en 1997, se reunió dos veces por semana durante varios meses. Las reuniones duran dos horas, y a veces más, con lo cual también debe aumentarse el tiempo gastado en viajes de autobús debido a que la mayoría de los consejeros viven en distritos de la periferia. Por tanto, se trata de un tipo de trabajo voluntario muy intenso, y algunos consejeros afirman que es imposible asistir a todas las reuniones¹¹. Asimismo, cuando las reuniones se prolongan durante demasiado tiempo, algunos consejeros deben abandonarlas para poder tomar el autobús que se dirige a sus respectivas zonas. Los consejeros más asiduos han criticado bastante el absentismo. En la reunión del 6 de marzo de 1997, uno de ellos declaró:

El Consejero no representa a una persona. Él o ella representa a miles de personas. Representan la ciudad de Porto Alegre. Si un consejero asume la responsabilidad de discutir los problemas de la ciudad, pero, cuando llega el momento de la votación, se va de la reunión porque tiene otros compromisos, creo que muestra un comportamiento insultante con respecto al COP y al pueblo.

En esta reunión se planteó y se debatió acaloradamente la cuestión del quórum necesario para que se pudiese realizar una votación. Se presentaron tres propuestas. Según la primera, el quórum debería ser por mayoría simple de los consejeros (23, a pesar de que los representantes del gobierno no voten), establecida al principio de la reunión. Si se llegase al quórum al inicio de la reunión, entonces se podrían tomar decisiones aunque, durante el decurso de la reunión, el número de presencias se redujese por debajo del quórum. La segunda propuesta establecía el mismo quórum, pero lo exigía para todas y cada una de las decisiones adoptadas. La tercera propuesta, adoptada ya el año anterior, proponía dos fórmulas para el quórum: mayoría simple de los consejeros o, en su ausencia, la mayoría

¹¹ De acuerdo con los datos de 1998 (Cidade y CRC 1999, 12), en ese año, el 56,4% de los consejeros y el 40,9% de los delegados elegidos acostumbraban a inscribirse para hablar "siempre" o "casi siempre" en estas reuniones.

simple de los distritos y áreas temáticas, es decir, nueve y tres, respectivamente. La primera propuesta fue defendida por algunos consejeros que se sentían “penalizados a causa de los colegas que abandonan la reunión, imposibilitando la toma de decisiones. Esos colegas son quienes deberían ser penalizados. Deberíamos poder decidir sin su presencia y sin considerar sus posiciones”. Otros consejeros y los representantes del Ejecutivo se mostraron a favor de la tercera propuesta. El representante del Gaplan dijo:

En muchas ocasiones el debate se calienta, se prolonga y muchos consejeros empiezan a dejar la reunión para tomar el autobús. Es frustrante porque nosotros debatimos y debatimos, y de repente nos quedamos sin quórum. Me preocupa asimismo la representatividad de la discusión y del debate. La segunda fórmula es un compromiso. Por lo menos están presentes la mayoría de los distritos y de las áreas temáticas.

Entonces, se votaron las propuestas: la primera obtuvo seis votos, la segunda, cuatro, y la tercera, doce.

Según mi opinión, la forma en que se debatieron, tanto dentro como fuera de las instituciones del OP, las diferentes cuestiones relativas a la calidad de la representación testimonia el compromiso de los sectores populares de Porto Alegre para impedir que el OP caiga en las manos del viejo sistema clientelista y autoritario. De hecho, el espectro de las continuidades entre el viejo y el nuevo sistema emerge de forma recurrente en los debates.

AUTONOMÍA Y COGOBIERNO

El OP es la manifestación de una esfera pública emergente, en donde los ciudadanos y las organizaciones comunitarias, por un lado, y el gobierno municipal, por otro, convergen con autonomía mutua. Dicha autonomía se produce a través de un contrato político mediante el cual esa autonomía mutua se convierte en autonomía relativa. Por tanto, la experiencia del OP configura un modelo de cogobierno, es decir, un modelo de repartición del poder mediante una red de instituciones democráticas orientadas a la obtención de decisiones por deliberación, por consenso y por compromiso.

Los problemas a los que se enfrenta un sistema de repartición quedan bien claros en la relación entre el COP y el Ejecutivo, relación que, desde el principio, ha estado marcada por la polémica. Al inicio, mientras los líderes de las comunidades pretendían que el COP gozase de poder deliberativo incondicional, el Ejecutivo buscó una fórmula capaz de conciliar las decisiones del COP con la representatividad política del alcalde inscrita en la Constitución de la República. La fórmula es la siguiente: las

deliberaciones del COP se adoptan por mayoría simple; las decisiones se envían al Ejecutivo; en el caso de que el alcalde las vete, vuelven al Consejo para ser evaluadas nuevamente; el rechazo del veto del alcalde requiere una mayoría cualificada de dos tercios; si se verifica un rechazo, el tema regresa al alcalde para ser evaluado y adoptar una decisión final. Si se tiene en cuenta que, según la Constitución, al órgano legislativo es al que compete la aprobación del presupuesto, esta fórmula incluye el requisito constitucional: formalmente, la propuesta de presupuesto sometida a la Câmara de Vereadores es la del alcalde.

El veto del alcalde ha de tener fundamento y sólo puede ejercerse por razones técnicas y por una evaluación financiera. Sin embargo, hasta la fecha, nunca se ha ejercido el veto, ya que siempre que el Ejecutivo tuvo reservas respecto a una obra, el equipo técnico dio una explicación a la comunidad y ésta acabó concordando¹².

El proceso de construcción del consenso es complejo porque los problemas en discusión, así como las decisiones adoptadas, presentan con frecuencia, más allá de la dimensión política, una fuerte dimensión técnica. Además, los "criterios técnicos" son una de las limitaciones de la participación y, a veces, ellos mismos son objeto de debate y de conflicto. El Estatuto Interno del OP incluye los criterios técnicos establecidos por los diferentes departamentos del Ejecutivo, que los justifica de la siguiente manera: la presentación y clarificación de los criterios técnicos y legales utilizados por las secretarías y por los departamentos harán más transparente el proceso del OP, puesto que, cuando se discutan las prioridades, la comunidad, al recibir información con antelación, evitará la selección de obras que no puedan ser implementadas por la Alcaldía Municipal. La totalidad de los criterios técnicos fue sometida a la Comisión Paritaria para su evaluación, debate y deliberación.

Como afirmé anteriormente, la Comisión Paritaria es otra de las creaciones institucionales del segundo mandato de la administración po-

12

Por iniciativa del Gobierno, en el Estatuto Interno votado en 1999 para entrar en vigor en 2000 se suprimió el párrafo relativo al veto por parte del Gobierno. El argumento esgrimido por el Gobierno fue que no había necesidad de mantenerlo desde el momento en que el proceso decisorio construido a lo largo de estos años hiciese obsoleto ese mecanismo. Así, el veto no sólo se convirtió en una posibilidad remota, sino que su previsión por parte del Estatuto Interno sólo servía como punto de ataque de quienes se oponían al OP. Estoy agradecido por esta información con Luciano Brunet. Sin embargo, es significativo que el nuevo Ejecutivo municipal, elegido en 2000, haya vuelto a incluir en el Estatuto Interno del OP la posibilidad de veto y su continuación (art. 13, párrafos 2, 3 y 4). Véase anexo I.

pular. En la actualidad está formada por dos representantes del Gobierno en el Consejo, y por dos representantes de los consejeros del COP, elegidos entre sus iguales (cuatro efectivos y cuatro sustitutos), dos representantes de la CRC y dos representantes del Gaplan (Baierle 1998). La CRC y el Gaplan son dos de las principales instituciones del Ejecutivo, encargadas de asegurar la mediación institucional entre el Ejecutivo y las organizaciones y asociaciones de las comunidades. La función más importante de la Comisión Paritaria ha sido, hasta ahora, legitimar la definición de los criterios técnicos, sometiéndolos a cierto tipo de construcción participativa de la decisión. En términos reales, en función de la complejidad y del conocimiento técnico que están detrás de los criterios, la Comisión siempre ha concedido su garantía a las propuestas del Ejecutivo. Desde 1997, a esta comisión se le han atribuido tareas más extensas de coordinación de las actividades y reuniones del COP, pero, como anoté antes, la coordinación real sigue estando en manos de los representantes del gobierno municipal.

He aquí algunos de los criterios técnicos de cierta importancia todavía en vigor: se ignoran todas aquellas reivindicaciones y exigencias de las comunidades que, según el Ayuntamiento, sean técnicamente inviables; tienen carácter preferente las obras en curso; la red pluvial no se instalará en calles sin asfalto, ya que esa red, al estar abierta para permitir la recogida de agua de las lluvias, podrá quedar bloqueada por las arenas o la basura; se exige un mínimo de diez metros de anchura en calles con una gran densidad de tráfico: siete metros para las calzadas y tres metros para los paseos¹³.

En este sistema de cogobierno, el Ejecutivo desempeña un papel muy activo sobre todo porque controla el conocimiento técnico y también porque produce la información relevante o tiene un acceso privilegiado a ella. Su presencia en el OP es bastante fuerte, debido a las funciones de coordinación que ejerce en el COP, mediante sus dos representantes (uno del Gaplan y otro de la CRC), a pesar de no tener derecho a voto, y en las asambleas de distrito, mediante el delegado de la CRC en el distrito (el CROP). Asimismo, el propio Ejecutivo envía propuestas de inversión autónomas al COP, las llamadas "peticiones institucionales", cuyo origen se encuentra en los de-

13

A lo largo de los años, los criterios técnicos han ido adquiriendo una relevancia creciente. La consulta del anexo 2 (criterios técnicos en vigor en 2002) será ilustrativa a este respecto. La promoción de sociedades entre la Alcaldía y las entidades privadas sin fines lucrativos en el ámbito de la política social dio origen a una compleja actividad reglamentaria, y sobresale aquella que incide en las guarderías infantiles. Véase anexo 2.

partamentos del Ejecutivo y que, habitualmente, hacen referencia al mantenimiento o a la mejora de las infraestructuras urbanas de la ciudad.

Más allá de las limitaciones técnicas, existen limitaciones financieras no siempre consideradas como se debe por parte de las asambleas. Baste referir que, por razones de orden financiero, no es posible atender más del 30% de las peticiones presentadas por las comunidades. A veces, la forma en que se formulan las exigencias y las prioridades pasan por alto ciertos condicionamientos técnicos que aumentan los costos más allá de lo que es razonable para las comunidades. Por ejemplo, el hecho de que el asfaltado de las calles deba incluir la iluminación de las mismas aumenta en gran medida su costo. En la actualidad, el porcentaje del presupuesto de inversiones en el presupuesto del municipio varía entre el 10% y el 20%, porcentaje que, según los patrones brasileños, puede considerarse elevado¹⁴. Por otro lado, los consejeros del COP siempre han cuestionado el volumen de gastos con los funcionarios y con los servicios del Ejecutivo, defendiendo que el proceso del OP debería contemplar dichos gastos. Con el objetivo de satisfacer, hasta cierto punto, esta exigencia, ahora en el interior del COP tienen cabida un representante y un sustituto del Simpa; por otro lado, como se comentó anteriormente, en el COP se creó una Comisión Tripartita —compuesta por consejeros, representantes del Simpa y representantes del gobierno— cuyo objetivo es debatir y deliberar sobre la admisión de personal para el gobierno municipal.

El modelo decisorio resultante del reparto de poder en el OP es muy complejo. Esto se refleja en cómo el OP es encarnado por los participantes en las asambleas de distrito y en las plenarias temáticas. Según la ya referida encuesta de 1995, a la pregunta sobre el poder de decisión de las comunidades, el 33% respondió que la población decide “siempre”, el 27,3% manifestó que la población decide “casi siempre” y el 23,8% expresó que decide “a veces”. Es bastante significativo que el 15,3% no haya respondido o no haya sabido responder. Estos datos se mantienen sin cambios significativos en la encuesta realizada en 1998 (Cidade y CRC 1999, 12).

La credibilidad del contrato político que constituye el OP reside en la eficacia de las decisiones y en la responsabilización, ya sea del Ejecutivo o de los representantes de la sociedad civil en el COP¹⁵. El hecho de que tan sólo el 30% de las peticiones puedan ser tenidas en cuenta es

¹⁴ Para el año 2002, la previsión del Gobierno es que ese porcentaje descienda al 8% en función del crecimiento del volumen de servicios y actividades de mantenimiento.

¹⁵ Véase Aber (1998, 2000).

menos importante que la satisfacción efectiva de las peticiones que se seleccionaron para su inclusión en el plan de inversión. Hay varios mecanismos que garantizan la eficacia y la responsabilización. En primer lugar, cabe hacer referencia a la voluntad política del Ejecutivo. El principio básico del gobierno municipal es cumplir el plan de inversión, de la forma más rigurosa posible, y justificar todo aquello que haya quedado pendiente. En segundo lugar, hay comités –creados en el ámbito del Foro de Delegados–, cuya función es supervisar las obras. En el supuesto de que se verifiquen atrasos o alteraciones, los delegados tienen acceso directo al Gabinete del alcalde para pedir explicaciones. En tercer lugar, las propias estructuras del OP animan sólidamente la responsabilización. Ambas instituciones de funcionamiento regular –el Consejo del OP y el Foro de Delegados– están vinculadas a las instituciones de base: las asambleas de distrito y las plenarias temáticas. Al estar abiertos a la participación individual y colectiva de todos los ciudadanos, estos dos órganos ejercen un control popular doble: sobre el cumplimiento del Ejecutivo y sobre la propia representación de la comunidad. Tal como vimos antes, en la práctica, el ejercicio del control es problemático como se verifica por los debates sobre la calidad de la representación y sobre la transparencia (“intercomunicación”).

La encuesta de 1995, a la que he estado refiriéndome, nos permite observar una demostración posible de la eficacia de las decisiones: el 56,6% de los participantes en las asambleas de distrito y temáticas afirman haberse beneficiado de las obras y de los servicios del OP. Es significativo que este porcentaje aumente con el número de años de participación en el OP¹⁶. De esta forma, entre quienes participaron en el OP durante seis años, el 72,7% afirmó haberse beneficiado. Además, el porcentaje es más elevado entre los dirigentes de las asociaciones de vecinos (67,9%) y entre aquellos que ya habían sido elegidos antes (como delegados o como consejeros) para los órganos del OP (74,3%)¹⁷.

¹⁶ En la encuesta de 1998, este porcentaje es del 58,5% (Cidade y CRC 1999, 63), y se ha mantenido la misma tendencia en la encuesta de 2000, donde el porcentaje de los entrevistados que afirmaron haberse beneficiado de obras o servicios del OP fue del 60,1% (PMPA-Cidade 2002, 57).

¹⁷ La eficacia de las decisiones fue cambiando a lo largo de la década. Por ejemplo, de acuerdo con el *Correio do Povo* del 29 de abril de 1996, de todas las obras públicas planificadas para 1995, el 95% estaban en ejecución o ya concluidas en abril de 1996. No obstante, se verificaron retrasos en algunas obras previstas en el plan de inversión de 1995, y, a lo largo del primer trimestre de 1997, los consejeros del COP criticaron al Ejecutivo por esas demoras.

Según lo que indiqué anteriormente, el vínculo de la participación a la distribución de recursos y a la eficacia de las decisiones es una de las características básicas del OP. Esto, por sí solo, explica por qué los consejeros del OP se reunieron, durante cinco meses, al menos una vez semanalmente, y con frecuencia dos o tres veces, sin remuneración, sin ni siquiera tener cubiertos los gastos derivados de los desplazamientos (en realidad, esa es una exigencia que, hasta hoy, aún no ha sido atendida). Sin duda alguna, este vínculo de la participación a la distribución es una de las virtualidades del OP, pero también, quizás, su limitación. Según el alcalde Tarso Genro*, es frecuente que un distrito o un microdistrito deje de participar en las reuniones y en las asambleas una vez que sus exigencias han sido satisfechas. Con el tiempo, sus miembros acaban por norma regresando, cuando perciben que, en el año en que no participaron, no hubo inversiones en el distrito o microdistrito respectivo.

Donde quiera que haya responsabilización, el acto de revisar cuentas y de proporcionar información es crucial para la inteligibilidad y la transparencia de todo el proceso. A partir de 1990, el Ejecutivo instituyó el Día Municipal de la Responsabilidad, fecha en que, en una reunión pública, el Ejecutivo debía dar cuentas sobre las obras decididas con base en el OP. En la actualidad, la responsabilidad, entendida como el acto de dar cuentas a los ciudadanos, se desempeña de diferentes formas, muchas veces mediante folletos distribuidos por la ciudad o al inicio de las asambleas y de las plenarias de la primera ronda¹⁸. Además, el Gaplan publica un folleto con el plan de inversión, que incluye una lista de todas las obras aprobadas, descritas de forma pormenorizada, así como una lista con los nombres y viviendas de cada consejero, e incluso con los números de teléfono de los coordinadores del OP (CROP) en cada distrito. Este documento *circula ampliamente y llega a todos los distritos, ofreciendo a los ciudadanos la oportunidad de verificar si sus decisiones están ejecutándose*¹⁹. En la encuesta

* En la actualidad Tarso Genro pertenece al gabinete del gobierno de Lula (N. de la T.).

¹⁸ Al finalizar el año, se realiza una publicación en donde queda recogida la revisión de cuentas; esta publicación se distribuye por los foros de delegados y entre la población en general. En los últimos años, la revisión de cuentas se ha ido sofisticando, incluyendo una muestra fotográfica en un espacio público, dividida en ejes temáticos. Es usual que el alcalde y varios equipos formados por los secretarios se dirijan a lugares en donde la afluencia de personas es importante (comercios, paradas de autobuses, restaurantes, etc.) y distribuyan la mencionada publicación. A esta publicación también puede accederse a través de Internet.

¹⁹ Esta información también está en la página de Internet sobre el OP de la Alcaldía de Porto Alegre.

de 1995, cuando se les interrogó sobre el grado de satisfacción respecto a la responsabilización del Ejecutivo, el 47,6% respondió que era satisfactoria, mientras que el 23,6% dijo que era "parcialmente" satisfactoria.

La articulación vinculante entre participación, distribución y eficacia de las decisiones puede provocar, eventualmente, alguna tensión adicional en el terreno, ya tenso, del cogobierno, es decir, el contrato político entre el Ejecutivo y las comunidades organizadas. Y esto es así por dos razones principales: los límites a la inversión y los límites a las obras más grandes. En los últimos años, el Ayuntamiento de Porto Alegre logró aumentar sus recursos de inversión más que cualquier otra ciudad brasileña. De acuerdo con Navarro (1996, 22), los recursos del presupuesto disponibles para inversiones alcanzaban los 54 millones de dólares en 1996, 31,5 millones en 1993, 82 millones en 1994, 65,7 millones en 1995 y 70 millones en 1996. Los números de la inversión global indican que la inversión municipal alcanzó, probablemente, su límite máximo. Si tenemos en cuenta que a un aumento de la participación le corresponde un aumento de las peticiones, cabe esperar que la lucha por el reparto de los recursos se intensifique en el futuro próximo. La crisis presupuestaria de 1998 fue una ilustración de esto. En ese año, el nivel de obras ejecutadas descendió respecto a 1997 a causa de una quiebra de las transferencias federales que se produjo a finales de 1997. Para hacer frente a la "crisis asiática", el gobierno federal promulgó la Ley Kandir (el nombre del ministro que tomó la iniciativa), que concedió exenciones fiscales al sector de la exportación, decisión que desembocó en la quiebra de las transferencias federales²⁰. Si disminuye significativamente el porcentaje de peticiones atendidas, podemos asistir eventualmente a una pérdida del interés en la participación, como, de hecho, ocurrió en los primeros años del OP²¹.

A causa de su propia génesis, el OP ha sido un mecanismo privilegiado para decidir las obras que son directamente relevantes para las comunidades. En una palabra, ha estado más cerca de las "obras de apaño" que de las "obras de gran alcance". Los Congresos de la Ciudad Constituyente de 1993 y 1995, así como la creación, a partir de 1994, de las plenarios temáticas, fueron un intento de ampliar el alcance de las decisiones.

²⁰ Según los informes en que se daba cuenta del OP, Porto Alegre habría perdido en 1997 16,69 millones de reales con la Ley Kandir.

²¹ Como afirmó uno de los consejeros entrevistado sobre la reformulación del OP en 2001, "el OP debe reformularse primero en el aumento de la partida de la porción ordinaria. La partida que tenemos es muy pequeña y los problemas son muchos" (*De Olho no Orçamento*, 11 de octubre de 2001, p. 3).

Sin embargo, dado el predominio de los distritos en el COP, no es fácil preservar el contrato político cuando los resultados materiales se muestran más abstractos.

A manera de ilustración, véase el caso de los préstamos a los que el Ejecutivo tuvo forzosamente que acudir con los bancos internacionales, frente al límite de inversión con los ingresos obtenidos localmente, a fin de llevar a cabo obras consideradas importantes para la ciudad en su conjunto. Una vez obtenido un préstamo del Banco Mundial para la construcción de varias infraestructuras, el Ejecutivo propuso al COP la construcción de cinco avenidas. Se produjo una fuerte resistencia por parte de los consejeros de las comunidades, pues querían que el dinero se invirtiese en la pavimentación de las calles de los distritos. Tarso Genro lo cuenta así:

Yo mismo y el Ejecutivo nos vimos envueltos en la disputa y, en una reunión del Consejo, les amenacé diciendo: "si ustedes quieren empezar, de acuerdo, empezamos y construimos una calle en cada distrito. Pero ustedes serán los responsables, responderán ante la ciudad y darán argumentos a la derecha para que vayan diciendo que el personal del presupuesto participativo no tiene una visión de la ciudad como un todo. Las cinco avenidas son cruciales para toda la población de la ciudad y, sobre todo, para quienes viven en la periferia"²².

Tras un largo debate, el Consejo aprobó la construcción de las cinco avenidas con un único voto en contra.

En realidad, no cabe duda de que recurrir a préstamos internacionales para promover el desarrollo urbano plantea problemas al OP. Esos préstamos requieren la indicación previa y detallada de la inversión que se realizará, algo que puede entrar en contradicción con el proceso de decisión del OP. Mientras tanto, lo que ha ocurrido, no obstante, es que el OP ha ganado algún reconocimiento internacional como medio transparente y eficaz de distribución de los recursos. De esa forma, el Banco Interamericano de Desarrollo decidió, recientemente²³, conceder un préstamo para la

²² En este discurso, no es difícil identificar un mensaje subterráneo de intimidación o incluso de manipulación. Como la gran mayoría de los participantes del OP tiene una afiliación o inclinación política de izquierda, para el auditorio debe ser bastante perturbador oír decir al alcalde que las fuerzas de derecha sacarán ventajas políticas de su comportamiento poco claro.

²³ En 1999, el BID concedió un préstamo de 76,5 millones de dólares, destinado a financiar la construcción de calles y al fortalecimiento de la gestión financiera y de la administración fiscal del Ayuntamiento.

construcción de una avenida –la Tercera Perimetral–, aprobando, al mismo tiempo, un préstamo para la pavimentación de calles en áreas próximas a la avenida sin exigir las especificaciones habituales. En otras palabras, la financiación se concedió para destinarla a la pavimentación; sin embargo, posteriormente, la indicación de las calles específicas y la extensión de las obras (un máximo de 100 kilómetros) fueron objeto de decisión en las instancias del OP.

¿Puede considerarse el contrato político de cogobierno, que sustenta el OP, un contrato entre socios iguales? Esta cuestión plantea el problema de la autonomía de los procesos y de las instituciones del presupuesto participativo. Algunas páginas atrás, afirmé que ese contrato político se basa en la premisa de que, a través de él, la autonomía del Presidente elegido y la del movimiento popular se convierten en autonomías mutuamente relativas. La cuestión es la siguiente: ¿cuál de esas autonomías se relativiza más por el hecho de quedar integrada en el contrato? El OP es una iniciativa de la administración popular del PT de Porto Alegre, y el Ejecutivo fue el encargado de diseñar, a lo largo de los años, su marco institucional básico. Forma parte de un programa político de redistribución de los recursos públicos y de democratización del Estado. Ese programa político es el punto de encuentro con las exigencias del movimiento popular a lo largo de muchos años de lucha. Así pues, la cuestión es la de saber cómo se realizó esa convergencia de voluntades políticas, quién definió sus condiciones y sus ritmos, y cuáles son los resultados obtenidos.

Como referí anteriormente, el Ejecutivo tiene un papel preeminente en el OP. El ciclo, la agenda y los plazos son establecidos por el gobierno municipal de acuerdo con los requisitos legales, pero también, de acuerdo con una estrategia política²⁴. De cualquier forma, la iniciativa del Ejecutivo sólo es eficaz si las comunidades y los movimientos populares participan activamente en el proceso. No cabe duda de que la participación popular es bastante activa. Pero, ¿es también autónoma? ¿Qué significa ser autónoma? ¿La cuestión de la autonomía sólo debe discutirse en el contexto de las relaciones entre el movimiento popular y el Gobierno, o también en el

24

La misma preeminencia del Ejecutivo en el OP se verificó recientemente en el proceso de reformulación del OP. Aunque el Cidade sugiriese a la Alcaldía de Porto Alegre la integración en el grupo de trabajo de consejeros y delegados del OP, su consejo no fue aceptado. La comunidad se vio afectada a causa de esta actitud. Tal como comentó una consejera entrevistada sobre el tema: “quien hace el OP son las comunidades que participan activamente en las reuniones, debates y seminarios. Y al Seminario del OP no fuimos invitados” (*De Olho no Orçamento*, 11 de octubre de 2001, p. 3).

contexto de las relaciones del movimiento popular con el resto de partidos y fuerzas políticas que integran el campo político de Porto Alegre?

Existe una larga tradición de compromiso partidario en los movimientos populares. En parte, el PT ganó las elecciones por haber creado una base política entre las organizaciones comunitarias. Otros partidos intentaron hacer lo mismo. El PDT, por ejemplo, tuvo durante mucho tiempo una presencia y una influencia en el movimiento de las asociaciones de vecinos y todavía es muy fuerte en el seno de la Uampa²⁵. Por tanto, la autonomía no puede concebirse como espontaneidad popular, como una capacidad nata de organizar a personas pobres en comunidades degradadas, sin el apoyo o la influencia de fuerzas políticas externas debidamente organizadas. Antes bien, la autonomía debe entenderse como la capacidad popular de canalizar el apoyo externo con un mínimo de condiciones y de ponerlo al servicio de exigencias, agendas y objetivos generados en el seno de las comunidades. En el contexto de Brasil, la autonomía se mide por la capacidad de desarrollar fuerza y eficacia organizativa, funcionando entre influencias políticas externas que compiten entre sí, y usando esa competición para imponer exigencias que, por muy importantes que sean para la comunidad, no son una prioridad para ninguna de las fuerzas políticas en competición.

Como el OP no es un movimiento popular, sino una constelación institucional, concebida para que funcione como un punto de encuentro seguro, con un funcionamiento regular, entre el movimiento popular y el gobierno municipal, la cuestión de la autonomía del OP debe formularse como la capacidad real de que los representantes populares puedan modificar las agendas, los plazos, los debates y las decisiones en esas instituciones. En este sentido, la autonomía, en lugar de ser una característica estable de un determinado proceso político, es el resultado, siempre provisional, de una lucha continua. La autonomía del OP, así entendida, debe debatirse en dos niveles: el funcionamiento operativo de las instituciones del OP, incluyendo la coordinación, las agendas y los plazos, y el impacto sobre el OP de los cambios en la orientación política del Ejecutivo.

En cuanto al primer nivel, ya he tenido la oportunidad de explicar que la coordinación de las instituciones del OP se encuentra en manos de los representantes del Ejecutivo y que la agenda o el calendario también son propuestos por ellos. Asimismo, he comentado que, a este respecto, los

25

El actual Presidente pertenece al PDT, así como la mayoría de la dirección (en alianza con el PMDB).

consejeros y los delegados han ido cuestionando cada vez más y desafiando el papel del Ejecutivo. En 1997, los debates fueron particularmente acalorados durante el proceso de preparación del Presupuesto para el año siguiente. El debate sobre el Estatuto Interno fue muy intenso, ya que muchos consejeros se oponían a que el Ejecutivo controlase la coordinación de las reuniones; a raíz de esto, se introdujeron algunas alteraciones con el objetivo de conceder un mayor papel de coordinación a la Comisión Paritaria, formada por un número igual de consejeros y de representantes del Ejecutivo. Al observar las reuniones del COP, en particular, se pudo apreciar cómo los consejeros se volvían cada vez más afirmativos y agresivos, y que, en muchas ocasiones, las reglas del proceso de las reuniones se rompían debido a debates acalorados. Una de las reglas violadas por lo general es la prohibición del diálogo directo entre los consejeros. Se trata de una regla informal, motivada sobre todo por consideraciones de eficiencia, según la cual las intervenciones han de ser anotadas con anterioridad por parte de la coordinación y producirse en el orden en que se anotaron.

En cuanto a la agenda, el conflicto entre algunos consejeros y el Ejecutivo es, en algunas ocasiones, bastante abierto. Los consejeros han estado luchando de forma constante por la expansión de las actividades municipales que deberían ser sometidas al OP y, en general, se han enfrentado a la resistencia de los representantes de la CRC y del Gaplan. El argumento básico del Gobierno es que hay temas que afectan a la ciudad en su totalidad y que, por ese motivo, no pueden someterse a un debate que tiende a promover soluciones particularistas, ya sean relativas a los distritos, ya a los temas. Los consejeros respondieron diciendo que representan a toda la ciudad y que la cuestión central es otra: la oposición del Ejecutivo a la profundización en la descentralización de los servicios municipales (cultura, salud, deportes, ocio, etc.).²⁶ En la preparación del Presupuesto de 1998, la tensión fue particularmente elevada cuando los consejeros se enfrentaron al Ejecutivo por las cuentas relativas a los gastos corrientes de los servicios administrativos y al aumento de los salarios de los trabajadores municipales. Según el Cidade, esa discusión de la propuesta de presupuesto fue la más intensa en la historia del COP (Cidade 1997, 6).

26

Si comparamos el presupuesto participativo de Porto Alegre con otras experiencias de gestión municipal descentralizada, cabe subrayar que es una de las más avanzadas del mundo. Y es eso justamente lo que justifica el elevado nivel de exigencia de los ciudadanos, un nivel increíblemente superior al típico de aquellos ciudadanos que viven en ciudades donde el centralismo político y administrativo goza de una larga tradición.

Con el tiempo, los consejeros se han ido mostrando más críticos con respecto a la coordinación y a la fijación de la agenda por parte del Ejecutivo. En una entrevista, una consejera, una mujer muy activa en el movimiento popular, me dijo: "A veces, creo que estoy siendo manipulada, que estoy aquí para legitimar la administración popular y nada más. El OP es la mejor cosa que le podría haber ocurrido a esta ciudad, pero debe funcionar a nuestra manera". Probablemente, como respuesta a la mayor afirmación de los consejeros, aparecen indicaciones de que la fijación de la agenda está ahora más repartida y de que, cuando existen restricciones que deben prevalecer, son mejor explicadas. Además de esto, las propuestas presentadas por los representantes del Ejecutivo son, a veces, rechazadas en la votación.

En cuanto a los tiempos, por lo que respecta a los plazos y períodos de debate, las discusiones en el COP se han vuelto más conflictivas. Por un lado, los consejeros afirman que necesitan más tiempo para procesar la información, para solicitar aclaraciones y para reunirse con sus electores. Por otro, los representantes del Ejecutivo alegan que los límites de los plazos no son una invención o un capricho del Ejecutivo, sino que están establecidos, por el contrario, en leyes promulgadas por la Cámara de Vereadores. Asimismo, afirman que el debate es óptimo, pero que es muy frustrante verificar que, tras discusiones largas y acaloradas, no hay quórum para votar porque, mientras tanto, algunos consejeros menos interesados o más apesurados decidieron abandonar la reunión. Un buen ejemplo de este conflicto se produjo en la reunión del COP del 8 de agosto de 1996, cuando la Secretaría Municipal para la Vivienda sometió un amplio programa de alojamiento (Pro-Moradia) a la valoración del COP y solicitó una decisión en el término de dos días, con el objetivo de poder cumplir los plazos legales. Algunos consejeros consideraron que era una petición abusiva debido a la extensión y a la complejidad del documento. Ocurrió lo mismo en la reunión del COP del 14 de marzo de 1997, a raíz de lo cual el problema de la vivienda se convirtió en una cuestión muy controvertida en el OP. En una entrevista, los consejeros expresaron de forma reiterada la preocupación por que se apresuren las discusiones, con la consiguiente falta de tiempo para aclarar dudas y votar con conocimiento de causa. A veces, el voto se decide a partir de una relación de confianza con otro consejero, más conocedor del asunto, o con un representante del Ejecutivo²⁷.

27

Ocurrió lo mismo con el proceso de aprobación de la reciente reformulación del OP. Cuando se les entregó el documento con tan sólo dos semanas de antelación para su valoración, varios distritos solicitaron un adelanto de la reunión para la valoración y aprobación del mismo, petición que todavía no ha atendido la Alcaldía (información de Sérgio Baierle).

La otra dimensión de la autonomía relativa del OP hace referencia al impacto ejercido por los cambios en la orientación política del Ejecutivo sobre las instituciones del OP. Siempre existieron afinidades políticas entre los líderes del gobierno municipal y los líderes del movimiento popular²⁸. Las orientaciones políticas de izquierda han predominado entre ambos lideratos, y los conflictos entre ellos, muchas veces de carácter sectario, no pueden entenderse sin contextualizarlos en el ámbito de los conflictos históricos que atraviesa la izquierda. Dichas afinidades políticas explican que no haya extrañado en absoluto el hecho de que el representante del Gaplan iniciase la reunión del COP del 29 de abril de 1997 con una exhortación en que invitaba a los consejeros a participar en los comicios y eventos del Primero de Mayo y a movilizar a sus comunidades para esa participación.

Los cuatro mandatos ejercidos hasta ahora por la administración popular estuvieron dominados por diferentes tendencias políticas en el interior del PT. Esas diferencias se manifestaron a través de diversos lenguajes políticos, por un lado, y a través de diversas iniciativas políticas, por otro. Para ofrecer un ejemplo de la variación lingüística, en el tercer mandato (1996-2000) en que el alcalde fue Raul Pont²⁹, miembro de la tendencia de la Democracia Socialista (de carácter trotskista), las Asambleas Plenarias empezaron a llamarse "asambleas generales populares"³⁰. Aún debe demostrarse si estos cambios de nombre corresponden a transformaciones reales en el funcionamiento de las instituciones. Por lo que parece, no se detectó ningún cambio de consideración.

Sin embargo, los cambios en la orientación política repercuten, sobre todo, en las transformaciones programáticas. Una de esas transformaciones tiene que ver con el Plan Plurianual de Inversión, el plan para la totalidad del mandato. Mientras que Tarso Genro debatía y formulaba el Plan Plurianual en el seno del Ejecutivo y no lo sometía de ninguna forma significativa a la apreciación del COP, Raul Pont decidió someter el Plan

28 Algunos datos de la encuesta de 2000 indican una gran simpatía por el PT entre el público que participa en el OP (el 38% entre los participantes de las plenarias, el 43% entre los dirigentes de las asociaciones de vecinos, el 47,6% entre los delegados y el 50% entre los consejeros [PMPA-Cidade 2002, 50-51]). Según Dias (2000, 14), en 1996 casi el 46% de la población de Porto Alegre se identificaba con el PT.

29 Pont (2000), Dias (2000).

30 Por la misma época, pero por iniciativa del propio movimiento cooperativo, las cooperativas de vivienda empezaron a denominarse cooperativas de viviendas autogestionadas de baja renta. El objetivo de esta política semántica fue distinguir las cooperativas populares de las cooperativas empresariales.

Plurianual al COP, de la misma forma que el presupuesto anual. El objetivo fue precisamente ampliar el ámbito de las atribuciones del COP, una exigencia expresada con frecuencia por los propios consejeros, tal como vimos anteriormente. Probablemente, otro de los objetivos fue llamar la atención de los líderes populares sobre el contexto macropolítico en transformación: los cortes en las políticas sociales en el ámbito federal y el consiguiente impacto sobre las transferencias financieras para las ciudades, sobre el empleo y el nivel de vida; las luchas dirigidas por los gobiernos de las ciudades en todo el país, algunos de ellos corruptos, otros forzados a embarcarse en medidas agresivas e impopulares a fin de atraer inversiones extranjeras hacia las respectivas ciudades³¹. Las decisiones políticas del Ejecutivo, contextualizadas en este ambiente macropolítico, se esclarecerían más rápidamente y las dificultades a las que debían enfrentarse podrían entenderse más fácilmente.

De algún modo, las expectativas iniciales que rodearon el debate del Plan Plurianual de Inversión se vieron frustradas. Esa discusión quedó incluida en el debate sobre el presupuesto anual, algo que obligó al COP a realizar un esfuerzo suplementario, bien ilustrado en la necesidad de reunirse dos veces por semana. La totalidad de los consejeros, además, no llegó a comprender bien este esfuerzo. Más familiarizados con el presupuesto anual, algunos de ellos no lograban distinguir claramente entre el Plan Plurianual de Inversión y el presupuesto anual. En consecuencia, planteaban sugerencias y exigencias que se ajustaban al presupuesto anual, pero no al Plan Plurianual. Esta situación obligó al representante del Gobierno a dar explicaciones interminables sobre las diferencias entre los dos documentos y los criterios que presidían sus puntos respectivos. En la reunión del COP del 22 de abril de 1997, el representante del Gaplan dijo: "En el Plan Plurianual no podemos incluir un baño público en el distrito X. El Plurianual es un plan, no es un presupuesto. Es un plan de referencia para guiarnos en la elaboración del presupuesto anual". La frustración de los consejeros aumentó cuando supieron que sus peticiones, por muy justas o justificadas que fuesen, sólo podrían satisfacerse si había los fondos necesarios en los próximos años.

Con independencia de los cambios en el liderazgo político, se puede detectar un movimiento, gradual pero consistente, en dirección a una

31

En ese momento, una ciudad cercana, Gravataí, gobernada también por el PT, hizo concesiones a General Motors, para instalar una cadena de montaje en la ciudad, consideradas "excesivas" por el PT de Porto Alegre. Fueron objeto de una acalorada polémica.

mayor autonomía del COP, y del OP en general, con respecto al Ejecutivo. Para los consejeros y delegados, la autonomía del OP se ha ido convirtiendo en un valor cada vez más apreciado. A finales de 1996, cuando se presentó el plan de inversión de 1997 en una ceremonia pública, a la que asistieron el alcalde y los consejeros del COP, se produjeron algunos comentarios de desprecio contra los consejeros en la prensa local, prensa que, por lo general, había mostrado una actitud hostil respecto al OP. Los consejeros interpretaron esos comentarios como un insulto a su autonomía y, en la reunión del 7 de enero de 1997, hablaron sobre posibles formas de responder a tales insultos. Se nombró un comité y, en abril, el COP decidió crear una Comisión de los Medios de Comunicación encargada de supervisar las noticias aparecidas o difundidas por los medios de comunicación sobre el COP y el OP, y de responderles siempre que fuese necesario³².

La reelección de Tarso Genro a finales de 2000 para un nuevo mandato como alcalde inauguró un ciclo de cambios en el OP. Como dije atrás, una de las primeras medidas del nuevo Ejecutivo fue la constitución de un Grupo de Trabajo de Modernización del Presupuesto Participativo con el objetivo de reflexionar sobre el OP y proponer su reformulación. En las páginas conclusivas de este texto hago una mención más detallada a la agenda de este Grupo de Trabajo cuyas actividades se concluyeron el 16 de enero de 2002 con la aprobación del nuevo Estatuto Interno del OP.

DE LA TECNOBUROCRACIA A LA TECNODEMOCRACIA

Los conflictos y las mediaciones entre cuestiones técnicas y políticas, entre conocimiento y poder, son constitutivos del OP. Si damos por cierto que los criterios técnicos limitan el campo de la participación y de la deliberación, también lo es que el proceso del OP ha transformado radicalmente la cultura profesional del equipo técnico del Ejecutivo. Ese equipo ha sido sometido a un proceso de aprendizaje profundo respecto a la comunicación y a la argumentación con ciudadanos comunes. Deben vehicular sus recomendaciones técnicas a través de un lenguaje accesible a personas que no dominan los conocimientos técnicos; para demostrar si esas recomendaciones son razonables se debe recurrir a formas persuasivas, evitando imponerlas de forma autoritaria; no debe excluirse ninguna hipótesis o solución alternativa sin que se demuestre su inviabilidad. Allí donde antes prevalecía una cultura tecnoburocrática, ha ido emergiendo de forma gradual una cultura tecnodemocrática.

32

Por lo que se refiere a las relaciones tensas entre el OP y los medios de comunicación social en Porto Alegre, véase Genro y Sousa (1997, 36-41).

Esta transformación no ha sido fácil. Según la opinión de Tarso Genro, durante el período 1992-1996 se registraron más progresos en la alteración del lenguaje y del discurso de los ingenieros cuando éstos se dirigían a las personas en las comunidades, que en su capacidad para escuchar a los ciudadanos, con lo que siguió prevaleciendo una actitud displicente e incluso arrogante respecto a aquello que las personas querían decir. En otras palabras, su capacidad para hacerse entender mejoró más que su capacidad de escuchar. Cuando Raul Pont inauguró su mandato (1996-2000) fue particularmente sensible al hecho de que el personal administrativo de la Alcaldía desconocía bastante la estructura y el proceso del OP. Ante esta situación, en 1997 lanzó un programa llamado "Programa de Interiorización del Presupuesto Participativo", dirigido a los funcionarios de la administración municipal. Este programa estaba incluido en un programa mucho más vasto de reforma y democratización del Estado. En una entrevista, el funcionario encargado de coordinar este programa me dijo que "para que el OP se consolide plenamente debe ser una parte integrante del día a día de la labor de un trabajador municipal". Se estableció un grupo de trabajo con el objetivo de organizar sesiones de aclaraciones, dedicadas a los trabajadores y funcionarios, sobre el ciclo, el estatuto, los criterios y la metodología del OP. Por orden, los "blancos" de estas sesiones fueron: los funcionarios que tratan directamente con el OP, los funcionarios que funcionan como intermediarios entre el Ejecutivo y la comunidad (por ej., los asesores del Fascom) y, por último, los supervisores y directores.

Una vez estudiado en detalle el funcionamiento del OP, no costará mucho detectar, en las muchas interacciones entre los participantes del OP y los funcionarios municipales, aquellas situaciones que, por muy triviales que parezcan, puedan ser una fuente de tensión, incluso cuando los funcionarios apoyan el OP. Para ejemplificar esas situaciones, cito el procedimiento de acreditación o de registro de los participantes. Es el proceso a través del cual las personas, los delegados y los consejeros se identifican a medida que van entrando en la sala en donde tendrá lugar la reunión. Deben enseñar el carné de identidad y llenar un impreso. La acreditación es llevada a cabo por un grupo de funcionarios municipales nombrados por el alcalde. Aunque sólo tengamos en cuenta las plenarios de distrito y temáticas, el grupo de funcionarios ha de verificar las credenciales de cientos y cientos de personas en veintidós reuniones (dieciséis de distritos y seis temáticas). Como, por lo general, el alcalde ha sido el encargado de nombrar personalmente a quienes deben realizar este trabajo, durante algún tiempo se ha creído que la verificación de las credenciales era una tarea política que debía ser realizada como un trabajo militante. De cual-

quier forma, a medida que ha ido pasando el tiempo, algunos funcionarios se han negado a seguir realizando esa labor, quejándose de que pasaban muchas noches sin sus familias. Por consiguiente, en el momento del lanzamiento del Programa de Interiorización, la coordinadora afirmó, en una entrevista que me concedió, que el Ejecutivo estaba considerando la posibilidad de pagar horas extraordinarias al personal encargado de la verificación de las credenciales, medida que él mismo apoyaba³³. El resultado es que, en la actualidad, el COP cuenta con una Secretaría Ejecutiva, mantenida por la Administración Municipal, a través del CRC.

El camino desde la tecnoburocracia hacia la tecnodemocracia presenta varios problemas. En el transcurso del tiempo, con unos delegados y consejeros cada vez más afirmativos, discutiendo más abiertamente los criterios técnicos y las soluciones presentadas por el cuerpo técnico y administrativo, este último se ha puesto cada vez más a la defensiva. Sin embargo, aún queda mucho para que el conflicto entre conocimientos rivales pueda considerarse finalizado. En mis observaciones de campo, asistí a muchos debates vivos entre vecinos e ingenieros sobre la pavimentación, sobre la localización de sumideros, etc., y me impresionó la capacidad argumentativa de los líderes de las comunidades.

LEGITIMIDADES RIVALES: EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y LA CÁMARA DE VEREDORES

En los debates teóricos sobre la relación entre democracia representativa y democracia participativa se olvida muchas veces que una no existe sin la otra. En procesos políticos complejos, la democracia participativa, en particular, presupone siempre la creación de instancias de delegación y de representación. La experiencia del OP es elocuente a ese respecto. Como ya vimos, las estructuras básicas del OP tienen como objetivo la articulación institucional, no sólo con las instituciones de la democracia representativa en el ámbito municipal (el alcalde y el Ejecutivo), sino también con las instituciones representativas derivadas de la democracia participativa en el ámbito de la comunidad. Esta articulación entre participación y representación en el ámbito de la comunidad exige una reflexión cuidadosa que aquí no podemos llevar a cabo.

Con anterioridad comenté que el modelo de decisión del OP intenta conciliar el principio de la representatividad democrática del alcalde y de

33

El sistema adoptado acabó evitando el pago de horas extraordinarias: el trabajo de los funcionarios en el OP acumula puntos para futuras promociones.

su Ejecutivo con el principio de la democracia participativa de los ciudadanos organizados en asociaciones de base y en asambleas. Sin embargo, el Gobierno no se limita al Ejecutivo, incluye asimismo la Câmara de Vereadores, que es el órgano legislativo municipal. Hasta ahora, el contrato político existente entre el Ejecutivo y las comunidades no ha llegado a abarcar al órgano legislativo. En cambio, la relación entre el OP y ese órgano ha estado marcada por el conflicto constante (a veces, incluso de enfrentamiento físico)³⁴. La razón de ese conflicto es bastante obvia. Según la Constitución, la aprobación del presupuesto municipal es competencia de la Câmara de Vereadores. Lo que ocurre es que el OP se apropió totalmente de esa incumbencia. Tal como vimos, es cierto que, según el ciclo del OP, la propuesta de ley presupuestaria, tras haber sido preparada en el COP, se envía a la Câmara de Vereadores para su debate y aprobación. En teoría, ese órgano podría rechazar la propuesta, pero al haber sido legitimada gracias a la amplia participación de los ciudadanos movilizados por el OP, fuerza al órgano legislativo a aprobar siempre el presupuesto presentado. En consecuencia, esa acción acaba siendo una simple formalidad.

Sin embargo, según la opinión de algunos, dada la técnica presupuestaria adoptada tradicionalmente en Brasil, el cuerpo legislativo nunca ha deliberado realmente sobre el presupuesto de forma sustancial, y el Ejecutivo siempre ha gozado de un amplio margen de maniobra en el momento de ejecutar el presupuesto. Con todo, el sistema en vigor ha permitido al cuerpo legislativo influir en esa ejecución a través de los métodos tradicionales, populistas y clientelistas. Los legisladores contaban con sus feudos electorales en los diferentes distritos, y los votos que sacaban de ellos estaban vinculados directamente a las obras que lograban incluir en el presupuesto. Ahora bien, éste era justamente el sistema clientelista al que el OP pretendía poner punto y final. Y ahí reside, en gran medida, la hostilidad y la distancia con la que los legisladores no vinculados al PT encaran el presupuesto participativo.

Uno de los ángulos de la tensión entre la democracia representativa y la democracia participativa ha sido el debate, en los últimos años, sobre la institucionalización legal oficial del OP. En su forma política actual, el OP se basa en un contrato político con el Ejecutivo y sólo está regu-

³⁴ El conflicto ha sido alimentado por los partidos que se oponen al Frente Popular y que son mayoritarios en la Câmara de Vereadores. Como veremos a continuación, algunos de esos partidos se oponen frontalmente al OP, mientras que otros buscan soluciones de compromiso para el conflicto de competencias entre el OP y la Câmara.

lado por el Estatuto Interno y por la Ley Orgánica de la Alcaldía³⁵. La cuestión crucial es saber si la salvaguarda futura del OP no debería incluir su consolidación jurídica. Las posiciones a este respecto han sido divergentes, tanto en el interior del PT como en el Ejecutivo. Mientras que unos creen que el encuadramiento legal del OP ayudará a defender su existencia si, en el futuro, saliese elegido un Ejecutivo contrario a la participación popular, otros piensan que esa legislación sería una sumisión de la democracia participativa a la democracia representativa, la supresión de la autonomía política del OP, con lo que en un futuro quedaría sometido a la manipulación legislativa según las mayorías en la Câmara de Vereadores. Hasta este momento, la posición contraria a la legalización ha dominado, de lejos, tanto en el Ejecutivo como en el movimiento comunitario.

Mientras que la dualidad de poder entre el OP y el Ejecutivo –a pesar de los problemas y de las tensiones identificadas– ha sido dominada por una lógica de complementariedad y de cooperación, la dualidad de poder entre el OP y la Câmara de Vereadores ha sido dominada por una lógica de conflicto latente o abierto. Se trata, paralelamente, de una dualidad de poder y de una dualidad de legitimidad³⁶. Tal como me comentó un legislador en una entrevista:

El PT cooptó y desmoralizó al movimiento popular. El OP es una invención diabólica del PT para perpetuarse en el poder. Compruebe si no cuántas personas participaron en el OP del año pasado. Algo más de 10.000 personas. Pues bien, yo fui elegido por un número mucho mayor. Entonces, ¿por qué soy yo menos representativo que los consejeros del COP?

En otra entrevista, un legislador menos hostil al OP afirmó:

Creo que el OP es una idea excelente, pero no entiendo –a no ser que sea por razones políticas del PT– por qué la Câmara de Vereadores no participa en el mismo. No queremos absorber el OP. Nos gustaría parti-

³⁵ En el artículo 116, párrafo 1º de la Ley Orgánica de la Alcaldía se dice que “queda garantizada la participación de la comunidad, a partir de los distritos del municipio, en las etapas de elaboración, definición, supervisión de la ejecución del Plan Pluri-anual, de las directrices presupuestarias del presupuesto anual”.

³⁶ Con el paso del tiempo, la propuesta de reglamentación del OP se ha convertido en una forma de que la oposición parlamentaria mantenga una presión constante sobre el Gobierno (el lector puede encontrar un análisis detallado de esta compleja relación en el trabajo de Dias [2000]). En noviembre de 2001 se encontraba en trámite el proyecto del vereador Isaac Ainhorn (PDT).

cipar en él. Por ejemplo, se debería destinar un porcentaje del fondo de inversión a la Câmara para que ésta lo distribuyese.

Otro legislador declaró: "El Presupuesto llega a la Câmara ya confeccionado. Estamos atados. No es justo porque, al fin y al cabo, nosotros somos los legisladores".

El PT, como ya he comentado, ha estado dividido respecto a esta cuestión. Algunos vereadores del PT defienden la no legalización del OP como manifestación de autonomía del movimiento popular. En una entrevista, uno de ellos afirmó: "Participo en las plenarios del OP e incluso tengo derecho a voto como legislador. Los legisladores deberían entrar a formar parte del OP, en lugar de buscar una participación separada y privilegiada en la obtención de la decisión". Otros legisladores y dirigentes creen que la tensión entre el OP y la Câmara no es "saludable" y puede llegar a ser arriesgada en el futuro. Según su opinión, el PT no pretende desmoralizar al órgano legislativo ni contribuir a la eliminación de sus prerrogativas. Algunos llegaron incluso a presentar propuestas de ley para legalizar el OP. En una entrevista, uno de ellos dijo: "Estoy a favor de un tipo de legalización que no comprima el OP y que contribuya a consolidarlo como un componente oficial de nuestro sistema político, una señal de nuestra especificidad".

El problema de la legalización es una de las muchas dimensiones del conflicto entre el Ejecutivo y la Câmara de Vereadores, en la que el PT no detenta la mayoría³⁷. Los consejeros del COP comprenden claramente esta situación, y las divisiones en el seno del COP a este respecto reflejan rupturas más amplias en la política de la ciudad y en el movimiento comunitario. A pesar de las restricciones políticas a las prerrogativas presupuestarias de la Câmara de Vereadores, esta última, todos los años, realiza muchas enmiendas, no tanto en la propuesta de presupuesto, en manos del Ejecutivo hasta el 30 de septiembre, sino en la de las directrices presupuestarias sometida a evaluación hasta el 15 de julio de cada año. Estas enmiendas se discuten en el COP. En la reunión del 7 de agosto de 1997, el representante del Gaplan leyó las enmiendas más importantes. Una de ellas, planteada por un legislador de derecha y amigo del alcalde, consistía en limitar los gastos del alcalde en publicidad –un arma fundamental de la Alcaldía para llegar a las comunidades y maximizar el flujo de información sobre el OP entre el Ejecutivo y las comunidades–. El representante del Gaplan intervino con el objetivo de llamar la atención sobre el impacto

37

En las elecciones de 2000 para la Câmara de Vereadores de Porto Alegre, el Frente Popular logró 12 de los 33 escaños. De éstos, 10 son del PT.

negativo de ésta y de otras enmiendas, subrayando que, con ellas, los legisladores intentaban limitar la autonomía del OP. Exhortó a los consejeros y a los delegados para que se movilizasen, rápidamente y con fuerza, para intentar rechazar estas enmiendas en la Câmara. Y concluyó su intervención diciendo: "Ellos quieren obstaculizar el OP. Esto es una guerra y cuando se está en guerra no se detiene la guerra para prepararse y debatir". A algunos consejeros no les gustó el comentario y solicitaron más tiempo para analizar las enmiendas porque, al fin y al cabo, es de interés del OP cortar algunos gastos del Ejecutivo. Uno de ellos declaró:

No estoy de acuerdo con X (el representante del Gaplan). Esto no es una guerra. Estamos debatiendo y discutiendo de forma democrática con la Câmara de Vereadores. [...] Estoy de acuerdo con la propuesta de los coordinadores, pero la propuesta es también un medio de apropiarse de la cuestión. Si discutiésemos sobre qué es la autonomía del COP, entonces habría mucho que debatir.

Obviamente, con este comentario estaba sugiriendo que la cuestión de la autonomía del COP debe plantearse no sólo en relación con la Câmara, sino también respecto al Ejecutivo³⁸.

Con frecuencia, las posiciones a favor y en contra de la legalización del OP se han discutido en el seno del COP. Algunos consejeros apoyan un determinado tipo de legalización. Otros se oponen en nombre de la autonomía del OP. Por ejemplo, en el referido debate del 7 de agosto de 1997, se mencionó en varias ocasiones el reconocimiento y el aplauso internacional que ha recibido el OP. En la reunión del COP del 3 de marzo de 1997, uno de los consejeros comentó: "La forma como ha funcionado el OP en los últimos ocho años, sin ningún tipo de estatuto por parte del Gobierno, es justamente lo que nos permite seguir hacia delante y ser internacionalmente reconocidos".

Es muy probable que la cuestión de la legalización siga estando presente durante algún tiempo más como una tensión por resolver en el OP de Porto Alegre. De hecho, el OP desestabilizó las viejas maneras de hacer política y la Câmara de Vereadores está intentando reconstituir su espacio político dentro de las nuevas condiciones políticas creadas por el OP.

³⁸ La información obtenida en la encuesta de 2000 indica que los entrevistados no tienen muy claro el papel de la Câmara de Vereadores en relación con el OP. Sólo el 10,3% afirmó que es competencia de la Câmara discutir y votar el Presupuesto, algo que puede ser una señal del distanciamiento de los vereadores respecto al proceso de discusión del OP en los diferentes espacios de la ciudad (PMPA-Cidade 2002, 60).