

El Presupuesto Participativo como experiencia de Gestión Participativa.

El caso de Porto Alegre*.

PILAR MAIRAL

El sistema de Presupuestos Participativos constituye una iniciativa institucional básica para analizar los posibles cauces de articular la democratización de la gestión pública a partir de la lógica anterior y dentro del ámbito de lo estrictamente público, como la definición y ejecución de las políticas públicas y el control de la gestión en el ámbito local.

Una de las características más importantes para entender esta iniciativa como experiencia clave en este debate, es el desarrollo institucional de un proyecto que partiendo de cortas experiencias en Montevideo para más tarde ser instituido en Porto Alegre (Brasil) tras la victoria electoral del Frente Popular en 1989, ha sido ampliado tras la llegada en 1998 del Partido dos Trabalhadores (PT) al gobierno del Estado de Rio Grande do Sul.

Con la puesta en marcha de este proceso, se apuesta por la potenciación de una democracia participativa que abra a las y los ciudadanos el proceso de toma de decisiones. En este sentido busca la potenciación de la participación directa de la población en la elaboración y la ejecución del presupuesto municipal, dan prioridad a los programas a presupuestar desde las necesidades directas de la ciudadanía comprometida con el proceso.

Esta integración ejecutivo-legislativo-ciudadanía, pasa por una importante articulación de la sociedad en lo que han dado en llamarse movimientos comunitarios sobre los que recae un importante peso de esta interacción,

* Extracto del informe del proyecto de investigación "O orçamento participativo, análise de uma experiência de gestão local participativa". Realizado por la autora para la Pontificia Universidade Católica do Rio Grande Do Sul (PUCRS). Porto Alegre, noviembre de 1998.

superando algunas de las carencias que la democracia representativa manifiesta.

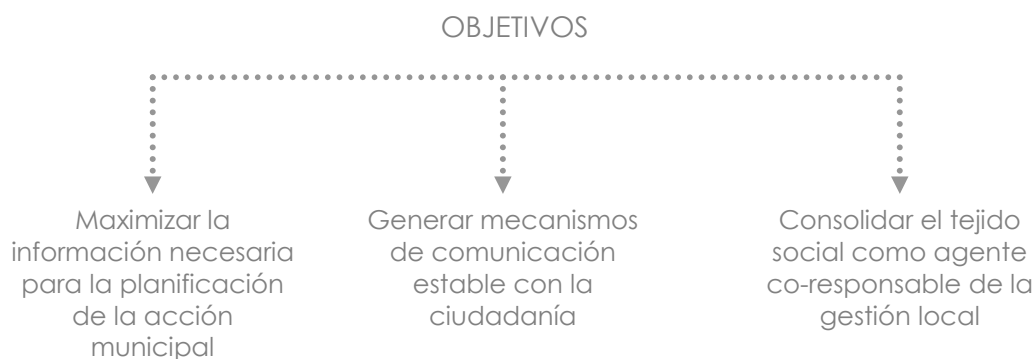
Más allá de la genérica necesidad de promover una política más cercana a la población, algunos factores se plantearán como obstáculos que el proceso intenta superar:

- La inevitable dualidad entre la política formal llevada a cabo por los órganos administrativos y las necesidades que realmente deben ser satisfechas
- La carencia generalizada de un marco de control real de las actividades de los poderes públicos en ocasiones tendentes a articular redes clientelares en torno al acceso a los recursos locales.
- La corrupción que en muchos casos albergan estas unidades de decisión o la discrecionalidad de la que hacen uso los actores gestores de la Administración.

Los espacios fundamentales para la articulación del proceso son el Consejo del Presupuesto Participativo y la Asambleas regionales albergan a su vez diferentes órganos comunitarios independientes.

De esta forma se establece un esquema basado en la articulación de plenarios temáticas, formadas por entidades que reúnen diversas categorías profesionales, además de otros movimientos sociales y organizaciones civiles, y foros de delegados temáticos dentro del Consejo.

Posteriormente se forman las asambleas regionales aglutinando delegados del Consejo, organizaciones comunitarias regionales, consejos populares y habitantes de cada región del municipio.

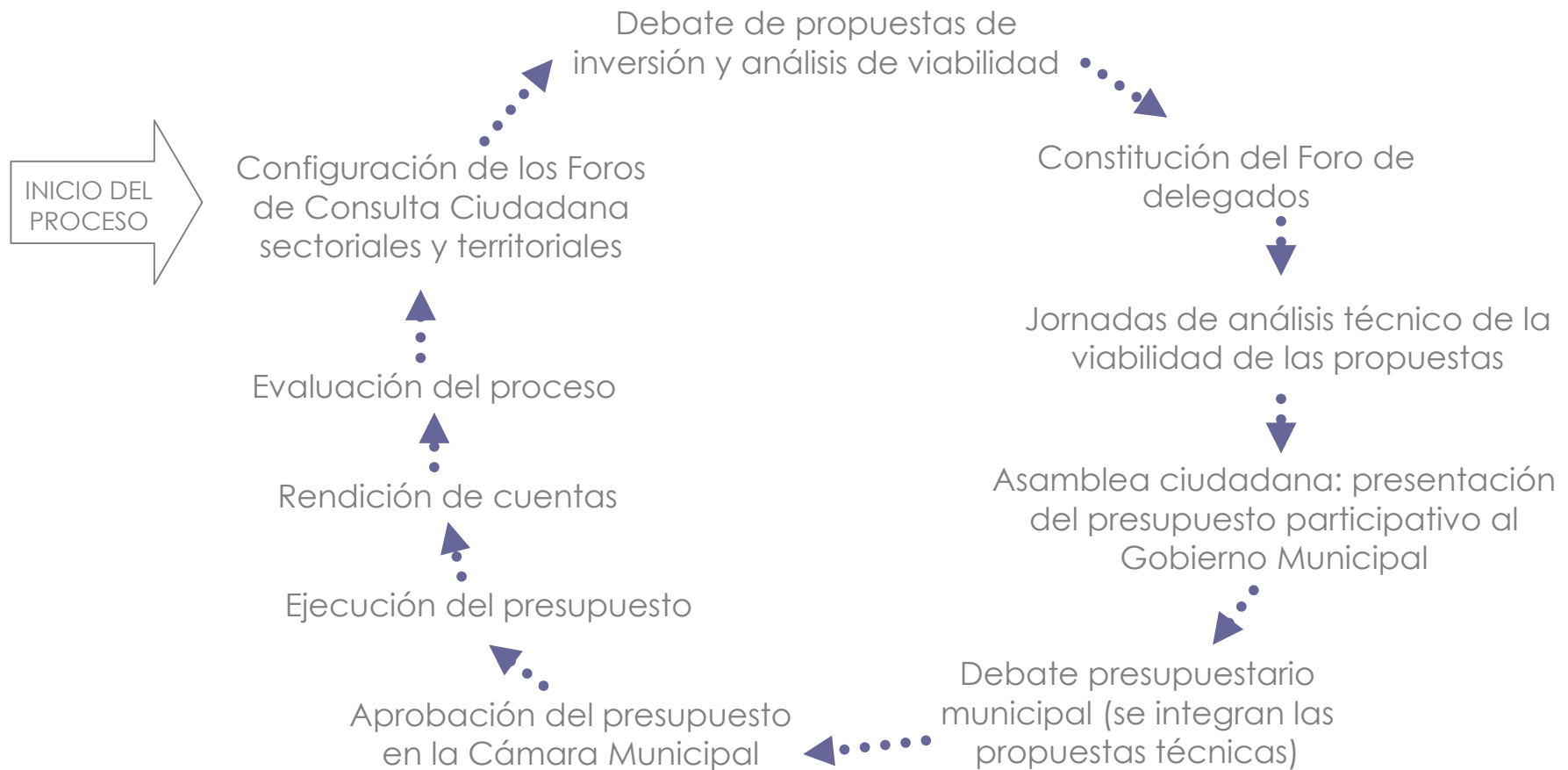


Objetivos del proceso de presupuestación participativa.

A partir de esta estructura el ciclo anual de la presupuestación pasa por varias etapas:

1. la celebración de Asambleas regionales y temáticas,
2. el establecimiento de los foros de participación antes señalados (Consejo y foros de delegados)
3. la discusión de los presupuestos y la difusión de un Plan de asignación para los representantes de la ciudadanía en el Consejo.

EL CICLO PRESUPUESTARIO



Secuencia del proceso de elaboración participada del presupuesto municipal.

Esta metodología en el proceso de decisión de la asignación de los presupuestos municipales, ha constituido un importante punto de inflexión en la materialización de la participación real de la ciudadanía en las regiones donde se ha consolidado esta práctica. Porto Alegre ha mantenido unos niveles de participación importantes con relación a los porcentajes de población.

De esta forma se cuantifican los datos de los y las participantes, reflejando un perfil socio-económico de los mismos marcado por una paridad en cuanto a la composición por género de sus integrantes, que oscila entre los 41 años de edad, población blanca y con una renta familiar cercana a los cinco salarios mínimos y con unos niveles escolares que rondan la primaria completa, en definitiva los llamados sectores populares y las clases medias asalariadas de las localidades.

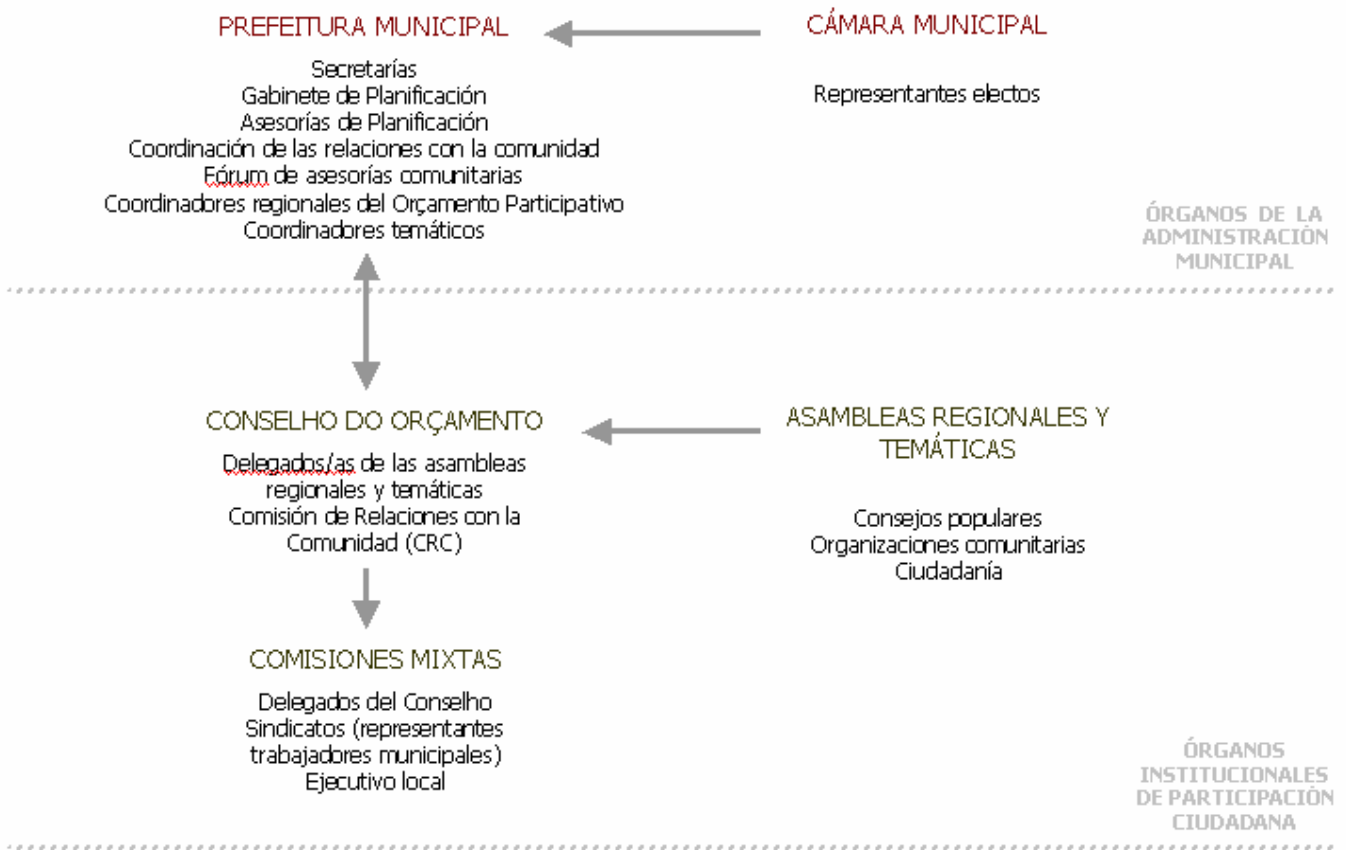
Destaca, desde otro punto de vista, el elevado vínculo de los participantes hacia organizaciones civiles y el importante papel de las Asociaciones vecinales en el proceso de reclutamiento de estos participantes, lo que desvela la toma un cierto grado de responsabilidad en el convencimiento de la necesaria participación en estos procesos.

Recapitulando, podemos concretar que los objetivos que persigue se centran en:

- La *creación de ciudadanía* responsable y comprometida a partir de un claro componente pedagógico y movilizador, vinculando el ámbito público y privado con la vida política y consolidando una nueva relación entre el poder político y la población.
- Consecuencia de lo anterior, la apertura y consolidación de foros de debate y socialización que contribuyen a superar las limitaciones de la democracia representativa a través de instituciones de democracia directa.
- La definición y elaboración de la política municipal a partir del conocimiento directo de las necesidades de la población, la discusión y la negociación entre los ciudadanos.
- El control de la gestión y la fiscalización general de la administración local.

Sin embargo, analizando con detenimiento los elementos que caracterizan a los Presupuestos Participativos en su vertiente más teórica, es posible diferenciar varios aspectos que definen tanto su proceso de funcionamiento y organización como los propósitos generales que busca.

Esquema General de Funcionamiento del Orçamento Participativo



Funcionamiento del Presupuesto Participativo según el modelo de Porto Alegre (Brasil)

A continuación se exponen los ejes teóricos sobre los que se fundamenta el cambio que supone este proceso y que de alguna forma definen su aspecto organizativo, teniendo en cuenta que los órganos creados desde el inicio también responden a estos principios.

Es un proceso universal y voluntario de democracia participativa

Parte del debate sobre la crisis del estado social de derecho y la democracia representativa para afirmar la compatibilidad de la anterior y la democracia participativa, puesto que surge del análisis de la imposibilidad de algunos órganos de representación para generar una verdadera respuesta frente a las necesidades y reivindicaciones de la población, garantizando una mayor eficacia de la redistribución de recursos, desde el punto de vista de la prestación de servicios públicos en el ámbito local. A su vez, asume la crítica a la partidocracia y a la autonomía de la clase política más allá de la discrecionalidad, puesto que el proceso marca una constante interacción ejecutivo-legislativo-ciudadanía, que propicia un verdadero acercamiento de la comunidad a la vida política y supera el principio de representatividad en cuanto a absoluta delegación de poder por el pueblo soberano.

Este cuestionamiento de los aspectos más negativos del actual funcionamiento democrático-formal intenta, a través de la formulación de este proceso, poner fin a los elementos que obstaculizan la verdadera democratización de la gestión.

Se trata de superar cuestiones como la dualidad entre la política institucional llevada a cabo por los órganos administrativos y las necesidades que realmente deben ser satisfechas, la carencia generalizada en muchas ocasiones, de un marco de control real de las actividades de los poderes públicos, la articulación y consolidación de redes clientelares en torno al acceso a los recursos locales o la corrupción política, la discrecionalidad y la desviación de poder por los gestores de la Administración.

Para ello, el marco jurídico existente garantiza su carácter constitucional, puesto que se articula a través de estructuras puramente consultivas sin ninguna capacidad jurídica vinculante. Digamos que analizado el proceso como *consulta popular*, se presenta como una transferencia del ejecutivo local a la población para formar parte del proceso de definición de

prioridades y gastos municipales puesto que constitucionalmente, la propuesta presupuestaria compete al gobierno local para su posterior discusión en la cámara municipal.

Consolida la concepción de la ciudadanía comprometida y responsable a partir de su concurrencia y aportación a la toma de decisión respecto a la definición y la ejecución de los presupuestos municipales.

Dado que busca la potenciación de la participación directa de la población en la elaboración y la ejecución del presupuesto municipal, da prioridad a los programas a definir desde las necesidades directas de una ciudadanía comprometida. La idea es que una ciudadanía comprometida y responsable, universalmente representada y activamente participativa, será capaz de aportar a las decisiones públicas una auténtica representación de las prioridades de la comunidad.

Por otra parte, analizando el papel de los movimientos sociales como grupos de presión, el presupuesto participativo contribuye a la transformación de la relación entre los actores políticos de la vida pública: se trata de la sustitución de los tradicionales grupos de presión y su *rendición de cuentas* a la ciudadanía, al articular las reivindicaciones de los diversos grupos sociales ante los representantes institucionales de la población e incorporar a los principales líderes comunitarios al entramado orgánico del proceso.

Contribuye por tanto, junto con el tercer sector a consolidar lo que se ha dado en llamar el *espacio público no estatal* (GENRO, T., 1997) como el ámbito de articulación social co-gestor de lo público a través de la colaboración con el poder político, a partir del cual se consolida una conciencia ciudadana que muestra posibles alternativas a la participación popular y en definitiva a la cogestión, de forma que *lo público no se agote en lo estatal* dada la existencia de un amplio espacio para fortalecer a la sociedad civil frente al Estado y al Mercado.

Es un proceso auto-regulado

En el caso de Porto Alegre la creciente complejidad y su paralela institucionalización han permitido a los participantes y las autoridades locales, a partir de la continua evaluación del proceso, buscar los instrumentos necesarios para solventar los problemas que generan este

modelo y dotarlo de correctores para maximizar su eficacia respecto a los objetivos marcados en su origen.

Es importante señalar la capacidad y necesidad de la misma ciudadanía participante para crear un reglamento interno que posibilite la concreción de los aspectos más importantes para su funcionamiento, siendo revisado cada cierto espacio de tiempo para su actualización y mejora.

Desde otro punto de vista esta tendencia institucionalizadora trae consigo algunos aspectos negativos tales como la pérdida de dinamismo en algunos momentos del desarrollo del proceso o su creciente burocratización, aunque también deberán valorarse elementos positivos: las diferentes medidas correctoras aplicadas al proceso fomentan la consolidación del mismo a partir de un evidente aumento de la participación de la ciudadanía y su responsabilidad hacia el proceso en términos generales.

A su vez esta tendencia supone cierta garantía de continuidad ante sucesivas transferencias de poder en el ejecutivo local. En consecuencia, su carácter pedagógico se consolida a partir del protagonismo de los ciudadanos en la definición presupuestaria y también en la autorregulación del mismo, puesto que serán los mismos participantes quienes evaluarán y analizarán su funcionamiento y definirán los posibles cambios para el siguiente año. Podemos afirmar que aprendizaje concienciación y praxis se unen en este modelo de participación.

El proceso se fundamenta en la discusión de los presupuestos y las políticas públicas a desarrollar por la administración

Con el objetivo de propiciar un desarrollo local sustentado en la participación ciudadana, ésta pasa a ser entendida como un proceso por el cual las partes interesadas *ejercen influencia y comparten el control sobre las iniciativas de desarrollo, las decisiones, los recursos y el control de la implementación de la gestión*. De ahí su fundamentación en el principio de la *totalidad de la discusión* y el consenso en los diferentes procesos de toma de decisión, de lo que se extrae su carácter integral por la variedad, transversalidad e *integralidad* de las políticas públicas presupuestadas, tanto desde el punto de vista territorial como sectorial, puesto que cada partida presupuestaria será definida en función del resto.

En esta línea, la relación del técnico y la ciudadanía se re-define a partir de este principio: la responsabilidad técnica respecto a la definición del modelo de ciudad y la planificación de las políticas públicas, interactúa en todo momento con la definición que la ciudadanía hace directamente a partir de sus necesidades.

A ello se une la maximización de la *eficacia* en cuanto a la operatividad de la planificación y la gestión pública, que se acrecienta a partir del proceso de descentralización en la toma de decisiones y el conocimiento directo de las necesidades *por* y *para* la población, en cuanto a servicios, infraestructuras, recursos alternativos, niveles de cobertura... etc.

La rendición de cuentas define el control de la ejecución de los presupuestos y las políticas definidas por la comunidad

Como se reseña anteriormente, se consolida la ampliación del proceso de descentralización administrativa. La apuesta por una mayor operatividad pasa por esta división del trabajo durante los procesos de planificación y por una multiplicación de los centros de decisión, ejecución y control de la administración local.

A ello se suma el carácter dual de esta fase: la rendición de cuentas por parte del ejecutivo amplía el marco constitucional puesto que duplica la evaluación de la gestión y la toma de responsabilidades, al afrontar el debate en el pleno municipal independientemente de la presentación de otro informe a la población que participó de la elaboración del presupuesto. De esta manera, la rendición de cuentas por parte del equipo de gobierno fortalece el proceso, puesto que garantiza el control de la población hacia la ejecución del presupuesto y la implementación de las políticas públicas definidas.

En conclusión, podemos afirmar que el proceso fortalece el acercamiento de la comunidad a los representantes electorales, puesto que durante la elaboración del presupuesto son los técnicos los que interactúan en todo momento con los participantes. De forma paralela se establece una relación directa entre la población con la alcaldía, al presentar su informe de gestión para su refrendo.