

Ponencia presentada en el:

IV CONGRESO ESPAÑOL DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN

GRANADA. 30, 1 & 2 DE OCTUBRE, 1999

Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración

www.aecpa.es

PROCESOS Y EXPERIENCIAS DE INNOVACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN POLÍTICAS Y GESTIÓN PÚBLICAS

Subgrupo:

GT3.A: "Participación e innovación democrática en la elaboración de las Políticas Públicas".

Responsable: Joan Font

Presupuesto y participación: la experiencia de Porto Alegre y Kerala.

Andrés Sanz Mulas. . Instituto de Estudios Fiscales y Departamento de Ciencia Política y de la Administración II. Universidad Complutense de Madrid

Carmen Pineda Nebot. Departamento de Ciencia Política y de la Administración. Universidad Autónoma de Madrid.

En esta comunicación planteamos que el ciclo presupuestario nos permite “testar” los niveles de participación tanto en los mecanismos clásicos de democracia representativa como en las alternativas que desde otros planteamientos se puedan realizar. Tras una introducción en la que enmarcamos la participación en el ciclo presupuestario y planteamos la necesidad de retomar los análisis de ciertos autores (sociología financiera italiana y O’Connor), nos referimos brevemente a la realidad española. Posteriormente realizamos una descripción de dos experiencias Porto Alegre y Kerala. Con un mayor desarrollo en el primer caso, intentamos ilustrar las posibilidades de mecanismos alternativos de participación, sus mecanismos y sus problemas.

Por último y a modo de conclusiones esbozamos una serie de ideas provisionales que son esencialmente preguntas a responder en el proceso de investigación.

Introducción

En los albores del siglo XXI el tema de la participación parece haberse convertido en uno de los elementos centrales tanto dentro del debate político como para los estudiosos de los problemas de lo público o de lo común. Los programas electorales de los diferentes partidos políticos, tanto en España como en el resto de los países, ofrecen distintas fórmulas que permiten incrementar la participación de los ciudadanos en la gestión pública. El propio concepto de “sociedad civil” tan en boga en estos tiempos alude de forma implícita o explícita a esa necesidad de instrumentar mecanismos participativos que trasciendan de la democracia representativa y que no restrinjan la participación política a los partidos.

Inevitablemente influidos por esta “moda”, un grupo de profesionales de distintas disciplinas, del mundo académico y de la administración pública hemos iniciado un proceso de reflexión sobre estos temas. La razón de presentar esta comunicación es plantear un boceto de la investigación que iniciamos hace pocos meses y poder discutir con colegas que en su mayor parte son más expertos que nosotros, nuestra línea de investigación. Consideramos que el estudio de estos fenómenos exige una visión multidisciplinar, por esta razón nuestro grupo de trabajo incorpora a politólogos, sociólogos, economistas, juristas, psicólogos y a profesionales que conocen la dinámica real de las organizaciones. Queremos plantear, en este congreso, la discusión de nuestro proyecto de investigación con la absoluta seguridad de que nuestra aportación será modesta pero que nuestro aprendizaje será fructífero.

El trabajo que presentamos es en cierta medida el resultado del trabajo de todo un grupo. Sin embargo los autores somos los únicos responsables de lo expresado en esta comunicación. Queremos expresar nuestro agradecimiento explícito y nuestra deuda intelectual a dos miembros de nuestro grupo que en gran parte son responsables de los elementos más relevantes de nuestra aportación a este congreso: Joaquín Morales y Andrés Caballero-Quintana.

De las distintas facetas o puntos de vista desde los que se puede afrontar el estudio de la participación en la gestión pública, hemos optado por centrar nuestro análisis en el presupuesto. Consideramos que el ciclo presupuestario nos permite “testar” los niveles de participación tanto en los mecanismos clásicos de democracia representativa como en las alternativas que desde otros planteamientos se puedan realizar. El ciclo presupuestario recoge una “radiografía” fiel de la realidad de los procesos que se producen en la gestión de lo común.

La primera fase, la elaboración del presupuesto, nos permite conocer qué nivel de participación tienen los ciudadanos en la propuesta de prioridades y qué capacidad tienen sus representantes de tomar decisiones sobre la asignación de los recursos en términos de previsiones.

La segunda parte, la ejecución del presupuesto, refleja la participación ciudadana en la puesta en práctica de las políticas públicas y la capacidad de concretar en la realidad las posibilidades de cogestión de lo público.

Por último la tercera fase, el control, tanto en el enfoque de retroalimentación como de rendición de cuentas. En su faceta de retroalimentación, el control nos permite visualizar la posibilidad real de los ciudadanos de opinar y decidir con relación a qué se ha hecho y qué se puede hacer mejor. En su faceta de rendición de cuentas supone un test clave para evaluar la validez de los mecanismos de democracia representativa.

Así pues el enfoque que defendemos parte de la siguiente hipótesis: no es posible plantear el tema de la participación ciudadana en términos políticos, al margen del ciclo presupuestario. Con este presupuesto previo y aceptando estar inmersos en una “moda” que puede tener sus efectos positivos en cuanto a fomentar el rigor y la reflexión, intentamos conocer si estos problemas son nuevos, como se nos pretende decir o bien ya fueron planeados en el pasado. Nuestra respuesta a esta duda inicial es inequívoca. Estos problemas se han planteado en el pasado y podemos recuperar los trabajos de importantes autores que nos permitan analizar estos fenómenos. Al igual que la ciencia económica en sus orígenes se concebía como economía política, y por lo tanto no era posible entender los problemas económicos al margen de la política, el problema de la participación, esto es la capacidad real de los ciudadanos de tomar decisiones sobre las materias que salían del ámbito de lo privado y que necesariamente afectaban a la esfera de lo “común”, no era concebido como un mero problema técnico de gestión pública sino que afectaba de forma determinante al nivel de democracia real existente en la sociedad. La sociología financiera nos permite analizar e intentar integrar los espacios de participación real y los de organización institucional.

Consideramos que puede ser interesante a veces releer a ciertos autores e intentar a la luz de sus reflexiones abordar los problemas sociales que afrontamos en la actualidad.

El enfoque que vamos a adoptar parte de la sociología financiera italiana intentando incorporar ciertos elementos que otros autores de raíz marxiana aportaron al análisis de estos fenómenos. Puede parecer que las hipótesis de comportamiento social e institucional que tenían estos autores no son válidas en la actualidad. Intentaremos demostrar que al menos gran parte de las mismas son plenamente vigentes y que pueden y deben ser un punto de partida para nuestro análisis de la realidad.

Ante la reinención del gobierno, que famosos autores han planteado, ante el “más con menos”, ante “el menos pero sostenible”, y ante la sustitución de la política por el mercado, es posible recuperar otras líneas de investigación para comprender la realidad social.

En un Estado de Derecho , que además sea democrático, el camino hacia una sociedad democrática más justa tiene como vía necesaria la profundización del sistema, el incremento

progresivo de la participación ciudadana en los asuntos públicos de tal modo que complementando y perfeccionando el carácter representativo de la democracia se abran nuevos cauces a las formas de participación¹.

Al tratar el tema de la participación política vemos que existen muchas definiciones sobre el tema, unas ponen el acento casi exclusivamente sobre actividades de los individuos, otras aceptan el marco de referencia político dado o proponen su superación y hay las que se dirigen a las formas clásicas de participación y las que muestran la existencia de formas nuevas.

Pasquino a través de una complicada operación de eclecticismo intenta una combinación-fusión entre todas ellas y nos da una definición de participación política: “la participación política es aquel conjunto de actos y de actitudes dirigidos a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas, así como en su misma selección, con vistas a conservar o modificar la estructura (y por lo tanto los valores) del sistema de intereses dominante”².

Pero quizá la que más nos interese, por tratarse de una consideración más amplia del concepto, es la de Barnes y Kaase, para los que la participación política consiste en: “todas las actividades voluntarias de los ciudadanos individuales que intentan influir directa o indirectamente, en las decisiones políticas de los diversos niveles del sistema político”³. Esta definición supera la vinculación entre participación y sistema electoral e insiste en la presencia de un amplio repertorio de formas de acción política a disposición de los ciudadanos que pretenden incidir en el sistema político.

La acción política no se agota en el ámbito electoral, hay muchas otras formas de participación que van más allá de las fronteras institucionales del sistema político. En algunos casos se llevan a cabo dentro de los canales establecidos a tal efecto, mientras que en otros se desarrollan a través de procedimientos más o menos legítimos socialmente y más o menos legales jurídicamente. Existe la posibilidad de cambio en la concepción de la participación en relación con cada contexto social; pueden surgir formas distintas a través de las cuales los ciudadanos se relacionen con la política y participen en los distintos ámbitos de su sistema político.

También existen distintos significados de participación: uno amplio, como procesos de incorporación activa de los ciudadanos a un sistema político por medio de la representación y; otro estricto, equivalente a co-decisión, que consiste en la incorporación directa sin

¹ Trabajo de Joaquín Morales (inédito)

² Gianfranco Pasquino, S. Bartolini y otros: *Manual de Ciencia Política*, pag. 179, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1988.

³ S. Barnes y M. Kaase: *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*, pag. 42, Sage Publications, Londres, 1979.

intermediaciones de los ciudadanos en los distintos niveles de decisión política⁴. En la práctica de nuestros sistemas democráticos existe una separación de estos dos significados; pero como posteriormente veremos en los casos estudiados es posible compatibilizar un sistema representativo con un mayor nivel de participación ciudadana.

Lo importante en muchos casos, no son tanto las actividades que realizan los ciudadanos sino los contenidos, los significados y los discursos que introducen en la esfera política a través de su implicación en los procesos colectivos. Es necesario habilitar canales, destinados no sólo a influir en los centros de poder sino también a ejercer el poder, que se encuentren a disposición de todos los grupos sociales. Sólo de esta forma se podrá conseguir una mayor igualdad o por lo menos impedir el crecimiento de las desigualdades en la distribución de los recursos.

Y como señala Held “si las personas saben que existen oportunidades para una participación efectiva en la toma de decisiones es probable que crean que la participación merece la pena, que participen activamente y que además defiendan la idea de que las decisiones colectivas deben de ser obligatorias. Por otro lado, si las personas son sistemáticamente marginadas y/o pobremente representadas es probable que crean que rara vez se tomarán en serio sus opiniones y preferencias, se consideran con el mismo peso que los demás o se valorarán en un proceso imparcial o justo. Por tanto, es probable que encuentren pocas buenas razones para participar en los procesos de toma de decisiones que afectan a sus vidas”.

La línea de investigación que queremos desarrollar no contempla como procesos participativos del ciudadano, los distintos mecanismos de gestión compartida en la ejecución del presupuesto. Entendemos que la contratación externa de servicios por parte del sector público, la incorporación a la gestión de los fondos públicos de entidades sin ánimo de lucro o por ejemplo la ejecución final por parte de las empresas de programas o proyectos públicos no son objeto de nuestro estudio. Consideramos que la decisión de producir bienes o servicios públicos total o parcialmente mediante organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro, no afecta a la participación de los ciudadanos en las distintas fases del ciclo presupuestario. Esto es, se pueden utilizar distintos procedimientos de producción de los bienes y servicios con o sin participación del ciudadano. La ejecución por parte de una organización no gubernamental de desarrollo de un proyecto que es financiado íntegramente por el presupuesto público, no indica en nuestra opinión, que se produzca una participación ciudadana en la elaboración, ejecución o control de dicho gasto público, al margen de la tradicional a través de los mecanismos de la democracia representativa clásica.

⁴ M. Cotta: “Il concetto di partecipazioni politica: linee di un inquadramento teorico”, *Rivista italiana di scienza politica*, nº 9, Roma, 1961.

El ciclo presupuestario como eje de la participación.

La creciente preocupación desde diferentes campos por la participación de los ciudadanos en la gestión pública, no suele contemplar como un elemento determinante el fenómeno presupuestario, a excepción de interesantes experiencias, algunas de las cuales recogemos en este trabajo. La participación ciudadana se plantea en general desde una visión parcializada, ligándola a la ejecución de ciertas políticas públicas. Nuestro enfoque considera que es el presupuesto y es en el ciclo presupuestario en donde debe centrarse el análisis de la participación. Si el presupuesto está en el origen de la democracia representativa como mecanismo para la toma de decisiones más relevantes a través de los parlamentos, la participación ciudadana en el proceso presupuestario puede ser el origen de nuevos mecanismos de democracia que permitan superar la crisis en la que la democracia representativa se encuentra a finales del siglo veinte.

El fenómeno de la participación exige un enfoque interdisciplinar, si bien, no debemos olvidar su carácter esencialmente político. Aunque se han producido importantes avances en el estudio de estos fenómenos, tanto en la ciencia política como en la economía y en el resto de las ciencias sociales, algunos aspectos que en nuestra opinión tienen especial relevancia ya han sido puestos de manifiesto por algunos autores en el pasado, y siendo plenamente vigentes en la actualidad no suelen ser objeto de atención.

La democracia representativa debería haber supuesto un cambio fundamental en relación a las posibilidades de participación en el ciclo presupuestario. Como plantea Puviani⁵ : *“En el Estado de Derecho divino el impuesto era un deber absoluto frente a la autoridad; el individuo no tenía derecho a pretender este o aquel servicio público a cambio del tributo; su designación no les pertenecía. Correspondía al príncipe, que debía responder del mejor empleo del impuesto no ante sus súbditos sino ante Dios”*. Con el advenimiento del Estado democrático y más aún en su forma de Estado del Bienestar y Estado social y democrático de derecho parecía que la situación descrita anteriormente había cambiado radicalmente.

Sin embargo como planteaba Fasiani en 1941: *“en realidad, la creencia en la que viven los pueblos en los regímenes llamados democráticos, de participar efectivamente en las decisiones acerca de los gastos públicos y de controlarlos efectivamente, es una de las grandes ilusiones creadas en el presente.*

No obstante el poder de los Parlamentos, las discusiones públicas, la aprobación y el control al que están sometidos, los gastos del Estado permanecen, en el régimen democrático, a

⁵ A. Puviani, *Teoría de la Ilusión Financiera*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1972.

su vez en un denso misterio, y a través de la complejidad y de la impenetrabilidad de los presupuestos se realizan amplias e inconfesadas redistribuciones de riqueza, como en los antiguos regímenes⁶.

Los autores de la sociología financiera italiana nos plantean el término “ilusión⁷” para referirse a una sensación equivocada de los ciudadanos que les hacen percibir una participación que en la realidad no existe. En la actualidad aunque a través de mecanismos distintos (consejos de participación, sociedad civil, organizaciones no gubernamentales), nos encontramos con un fenómeno parecido en lo relativo al ciclo presupuestario. También es importante destacar el énfasis que estos autores realizan en el hecho de que el presupuesto en el antiguo régimen, en el momento en el que escriben, (y en la actualidad, añadimos nosotros) es un mecanismo esencialmente de redistribución de renta y riqueza que se realiza a través del Estado. No es el mecanismo de mercado el que opera en las decisiones presupuestarias, son otro tipo de fuerzas las que dan como resultante la actuación económico-financiera del Estado. Como plantea O’Connor “ *el volumen y composición de los gastos gubernamentales y la distribución de la carga impositiva no están determinados por las leyes del mercado sino que reflejan y están estructuralmente determinados por los conflictos sociales y económicos entre clases y grupos*⁸”. La existencia de conflictos por intereses contrapuestos entre los distintos grupos y clases tiene su reflejo en el presupuesto y la correlación de fuerzas existentes entre ellos determina la resultante presupuestaria. O’Connor nos plantea que en ese marco el Estado capitalista debe tratar de cumplir dos funciones básicas y con frecuencia mutuamente contradictorias: la acumulación y la legitimación. Sin entrar a discutir en profundidad las ideas de O’Connor, sí queremos relativizar la vigencia que pueden tener en la actualidad parte de sus conclusiones y su relevancia para el análisis de la participación. Para este autor el Estado del Bienestar es producto de una necesidad de acumulación y legitimación del sistema. La función de legitimación tiene como objetivo dotar de estabilidad al sistema capitalista y evitar que las contradicciones puedan ponerlo en crisis. En ese sentido, la “ilusión” a la que hacían referencia los autores italianos no ha operado tan eficazmente tras la segunda guerra mundial y ha sido preciso incorporar mecanismos redistributivos a través del Estado y por lo tanto incrementar el nivel de participación en la redistribución de las riquezas. A finales del siglo veinte y fruto precisamente de la crisis fiscal del Estado que tan brillantemente describe y vaticina O’Connor a principios de los setenta, hemos asistido a cambios fundamentales en relación a la situación tras la segunda guerra mundial. Un cambio que consideramos esencial es el producido en relación a la reducción del tamaño del sector público, a las funciones que este debe desarrollar y a la

⁶ Mauro Fasiani, *Principios de la ciencia de la Hacienda*, pags 82-83, Ed. Aguilar, Madrid, 1962.

⁷ Ilusión: “Concepto, imagen o representación sin verdadera realidad, sugeridos por la imaginación o causados por engaño de los sentidos”. Diccionario de la Lengua Española 1992

⁸ James O’connor, *Estado y Capitalismo en la sociedad norteamericana.*, pag. 11, Ediciones Periferia, Buenos Aires, 1974

creciente asunción por mecanismos no públicos de la producción y provisión de bienes y servicios que en el pasado eran responsabilidad del Estado. Como ejemplo de esto, podemos observar que en el área de los servicios sociales que fue un campo fundamental de la actuación del Estado del bienestar, la responsabilidad de la provisión y producción de bienes y servicios públicos se va transfiriendo del Estado a las organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro. La necesidad de legitimación que existía en los años sesenta se ha reducido sustancialmente a finales de los noventa y por lo tanto, la necesidad de participación en los asuntos públicos. Se ha producido también un cambio en la concepción de lo público. No se observa tanto como un terreno esencialmente político en el que se proyectan las contradicciones e intereses de los diferentes grupos sino que se identifica con el mercado. La administración es como una empresa y los ciudadanos sus clientes⁹. La participación pues se debe producir en términos de la demanda que realizan los clientes en el mercado y desde esa visión es importante conocer sus gustos y preferencias al objeto de poder satisfacerlas. La participación es pues la posibilidad de expresar esos gustos y preferencias y que los poderes públicos los recojan a la hora de diseñar y ejecutar las políticas públicas. Desaparece en esta visión cualquier referencia a la concepción compartida por la sociología italiana y O'Connor del presupuesto como terreno de conflicto y contradicción y vuelve a aparecer con mayor fuerza aún la "ilusión" de la que hablaba Fasiani que reduce drásticamente la necesidad de la función de legitimación del Estado de O'Connor.

Junto con lo anterior y desarrollando una importante función de legitimación se han generalizado mecanismos de para-mercado, eminentemente privados, como las organizaciones no gubernamentales y las múltiples organizaciones de la sociedad civil que estructuran la participación en lo público, supuestamente al margen de la participación en el Estado, "resolviendo" así el problema del presupuesto como un foro de confrontación de grupos e intereses.

Nuestro objetivo como indicamos anteriormente es retomar los análisis del presupuesto como un foro de confrontación y enmarcar la participación en ese contexto. En este sentido compartimos plenamente los planteamientos de Brugué, Gomá y Amorós y consideramos que la negación de ese conflicto es una opción ideológica y que es preciso redefinir las relaciones estado ciudadano en el marco de un modelo de Estado social participativo.

Es preciso pues intentar definir mecanismos de intervención en el proceso presupuestario que perfeccionen y superen las carencias del modelo representativo que aboca a la "ilusión financiera" y dificulta progresivamente la participación real de los ciudadanos.

⁹ Ver artículo de Gomá, Brugué y Amorós : "La Administración Pública y sus clientes: moda organizativa u opción ideológica" GAAP nº 1, 1994

En los países subdesarrollados con bajos niveles de renta y grandes desigualdades en la distribución de la riqueza, el fenómeno de la “ilusión” se produce necesariamente con menor intensidad. La función legitimadora del Estado es muy reducida, dados los bajos niveles de gasto público y la ausencia de Estado Bienestar. Es lógico pues que se estén produciendo precisamente en ese tipo de sociedades, tanto experiencias como modelos teóricos de participación alternativos que tienen como eje el presupuesto.

En esta comunicación describimos dos ejemplos: Porto Alegre y Kerala, que a pesar de sus diferencias tienen en común la participación en el proceso presupuestario como mecanismo de democratización de las sociedades.

El modelo español

El artículo 23 de la Constitución contempla una declaración genérica del derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos: *“Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”*.

La Ley General Presupuestaria recoge que: *“ Los Presupuestos Generales del Estado constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de:*

a) Las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer el Estado y sus Organismos autónomos y los derechos que se prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio.

b) La totalidad de las obligaciones que haya de atender la Seguridad Social, tanto en su régimen general como en sus regímenes especiales, y los recursos previstos para el ejercicio correspondiente.

c) Las estimaciones de gastos e ingresos a realizar por las Sociedades Estatales.

d) La totalidad de los gastos e ingresos del resto de Entes del Sector público estatal a que se refiere el artículo 6, número 5, de la presente Ley.

2. En los Presupuestos Generales del Estado se consignará de forma ordenada y sistemática, el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.”¹⁰

El presupuesto se configura pues como el documento que plasma la toma de decisiones colectivas y que recoge la totalidad de las políticas públicas. Es importante destacar las dos

¹⁰ Artículo 48 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria. REAL DECRETO LEGISLATIVO 23-9-1988, núm. 1091/1988.

facetas que contempla: ingresos y gastos. En ambas se expresa o debe expresar la decisión ciudadana respecto a qué y cómo debe ser decidido en común y para qué.

Nuestra Constitución en el artículo 31.2 recoge que:

“1. Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.

2. El gasto público realizara una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.”

Se fija de esta manera el marco general de la recaudación de los ingresos y de la presupuestación y ejecución del presupuesto. En relación a los ingresos se plantean los principios de justicia, igualdad y progresividad y en la vertiente del gasto los de equidad asignativa, eficiencia y economía.

Queda claro pues que la participación ciudadana, en la medida que fuera posible, debería someterse a estos principios. Nos gustaría destacar el principio de equidad¹¹. La interpretación que en el terreno del gasto público podemos hacer de este concepto hace referencia a la necesidad de que la asignación de recursos a las distintas políticas, a los programas y a las actividades concretas debe atender a los derechos de los ciudadanos reconocidos en la propia constitución. En este sentido la participación ciudadana se convierte en un requisito fundamental para concreción de esos derechos. La equidad restringe el concepto de participación¹² a aquellos mecanismos que permitan tomar parte en los procesos y recibir los resultados de los mismos pero en función de los diferentes sujetos. La participación a través de grupos de presión, lobbies, u otro tipo de agentes cuyo objetivo prioritario es obtener ventajas para sus miembros no permitiría que la toma de decisiones resultante generara una asignación equitativa de los recursos públicos.

Así pues parece que es necesario intentar diseñar mecanismos de participación, puesto que a través de ellos se podrán conocer la situación de las distintas personas y grupos y la toma de decisiones se adecuará al criterio de equidad.

Si en el artículo 31 de la Constitución encontramos argumentos a favor de la necesidad de una participación ciudadana y como hemos comentado antes, no mediante mecanismos corporativos, el artículo 134 relativo a los presupuestos traduce una visión no sólo restrictiva sino en cierto sentido contraria a la participación ciudadana incluso a través de sus representantes.

¹¹ Equidad: disposición del ánimo que mueve a dar a cada uno lo que merece. Diccionario de la Lengua Española 1992.

¹² Participar: tomar una parte en una cosa. Recibir una parte de algo. Diccionario de la Lengua Española 1992.

Este artículo recoge lo siguiente:

- “1. Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación.*
- 2. Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignara el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.*
- 3. El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.*
- 4. Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se consideraran automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.*
- 5. Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, solo el Gobierno podrá presentar proyectos de Ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.*
- 6. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.*
- 7. La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una Ley tributaria sustantiva así lo prevea.”*

En relación al tema que nos ocupa, interesa resaltar los siguientes aspectos:

- Es el gobierno el encargado de la elaboración del presupuesto
- Una vez aprobados sólo el gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento de los créditos o disminución de los ingresos.
- Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos requerirá la conformidad del gobierno para su tramitación.

Sin olvidar que la faceta del ingreso es fundamental en relación a la participación, por razones de brevedad vamos a centrarnos en la vertiente del gasto.

Como hemos destacado anteriormente, la participación en la toma de decisiones presupuestarias a través de los mecanismos de la democracia representativa que recoge nuestra Constitución está muy restringida.

No son los representantes elegidos los que tienen la capacidad de proponer el presupuesto. Los grupos parlamentarios, la propia cámara, no puede siquiera elaborar un

proyecto de presupuesto al objeto de que sea discutido por ellos mismos. Es curioso que una de las razones de la existencia del parlamento moderno, la toma de decisiones presupuestarias haya ido siendo reducida progresivamente, para llegar al final del siglo veinte a una situación en la que ni siquiera se tiene capacidad de iniciativa legislativa.¹³

La situación descrita se agudiza si tenemos en cuenta que tampoco el Parlamento tiene la capacidad de decidir incrementar el gasto público, necesita el consentimiento del gobierno. Observamos pues en este aspecto una preeminencia absoluta del ejecutivo en un sistema que se define como parlamentario.

La regulación que el Reglamento de las Cortes realiza del proceso de discusión parlamentaria, limita aún más si cabe las posibilidades de modificación por parte del Parlamento. En caso de que el Parlamento decidiera a través de una enmienda a la totalidad el aumento del gasto público o la variación sustancial de los programas propuestos por el gobierno, transfiriendo fondos de unas políticas públicas a otras o incluso intentar plantear la discusión en esos términos: qué cantidad de fondos se dedica a una política y qué a otra y para qué, no lo puede hacer. Si la enmienda a la totalidad es aprobada, se devuelve el proyecto al gobierno para que este remita otro y si se desea cambiar la composición de las políticas sin incrementar el volumen total de gasto tampoco se puede realizar, porque el volumen no sólo está fijado para el total sino para cada sección. ¿Qué quiere decir esto?. Que si deseamos transferir fondos de defensa a Sanidad, el parlamento no tiene capacidad para hacerlo puesto que los incrementos de gasto de cada sección presupuestaria deben compensarse con disminuciones de la misma sección.¹⁴

Como conclusión de lo anteriormente expuesto y sin entrar a analizar los déficits que pueda tener la democracia representativa en su capacidad de generar una discusión sobre las opciones presupuestarias en el proceso electoral, podemos afirmar que la participación de los representantes en la toma de decisiones presupuestarias es limitada por no decir mínima.

La segunda fase del ciclo (el proceso de ejecución del presupuesto), corresponde al Gobierno. La participación del parlamento se estructura a través de las preguntas e interpelaciones que permiten obtener cierta información sobre esta fase. En lo referente a mecanismos de participación ciudadana es prácticamente inexistente en el enfoque que defendemos en este artículo. Al igual que en el proceso de elaboración por parte del gobierno

¹³ Para una visión más detallada de este tema véanse los excelentes trabajos de Miguel Angel Martínez Lago; *Los límites a la iniciativa de las Cortes Generales en materia presupuestaria* Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1990 y *LEY DE PRESUPUESTOS Y CONSTITUCIÓN. Sobre las singularidades de la reserva de Ley en materia presupuestaria*. Ed. Trotta, Valladolid, 1998.

¹⁴ Véanse los artículos 133 al 135 del Reglamento del Congreso.

del proyecto presupuestario podemos observar en la ejecución, la “participación” de grupos de interés organizados con poder real para incluso alterar en la ejecución, el presupuesto aprobado por el parlamento a través por ejemplo de las modificaciones presupuestarias entre las que se encuentran incluso los créditos extraordinarios.

Queremos resaltar que la participación en esta fase haría referencia a la ejecución compartida por parte del ciudadano en los casos en los que fuera posible¹⁵, o al seguimiento y control de la ejecución¹⁶; no a la privatización de la producción de los bienes y servicios públicos, sea por entidades con o sin ánimo de lucro.

En lo relativo a la tercera fase del ciclo, el control, el Parlamento lo realiza a través del Tribunal de Cuentas¹⁷. El sistema de elección de sus miembros y sus funciones permiten desarrollar una cierta capacidad de control a posteriori de la ejecución del presupuesto por parte del Parlamento. En lo relativo a la participación ciudadana en esta fase es prácticamente inexistente.

Hay un interesante antecedente de mecanismo de participación en los procesos de control en la Dictadura de Primo de Rivera. En el Preámbulo a la Ley del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública de 19 de junio de 1924 se recogía que “ *En orden a la transcendente función social que la fiscalización financiera representa, se estimó que la colectividad ciudadana contribuyente, que es tanto como decir que a todo ciudadano, se le debía dar satisfacción de un derecho a cambio de los deberes que se le exigen, no obstante su intervención parlamentaria, quebrando el hermetismo administrativo al dar franca y amplia hospitalidad a la crítica ciudadana en la labor del poder ejecutivo*”¹⁸.

No vamos a describir la situación en relación con este tema en las Comunidades Autónomas que es esencialmente la misma que la del Estado. Sí vamos a recoger brevemente algunas disposiciones que afectan a las Corporaciones Locales. En primer lugar porque tienen algunos rasgos específicos que merece la pena destacar y en segundo lugar porque las experiencias alternativas se están produciendo en este sector¹⁹.

La Ley de las Bases del Régimen Local en su artículo 18.1. b) afirma que es derecho de los vecinos participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes, y en el artículo 24 precisa que para facilitar la participación ciudadana en los asuntos locales y mejorar

¹⁵ Nos referimos a mecanismos como los llevados a cabo en los “panchats” (municipios) en Kerala. En la ejecución de los proyectos concretos los ciudadanos participan con su propio trabajo.

¹⁶ Véase la experiencia de Porto Alegre.

¹⁷ Ver artículo 136 de la Constitución Española.

¹⁸ Véase: Alejandro Martínez Gómez y Andrés Sanz Mulas: “Hacia una nueva concepción del control externo de la actividad financiera”, en “ *Control del Sector Público*”, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981.

¹⁹ Este epígrafe se corresponde casi literalmente con los trabajos de Joaquín Morales (inéditos).

ésta, los municipios podrán establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada, el artículo 69.2 dispone que las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la ley.

El artículo 71 (incluido en el capítulo IV, "Información y participación ciudadanas", del Título V, "Disposiciones comunes a las Entidades locales") dice: "De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente establecida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local".

Es importante destacar la excepción que se hace en la posibilidad de consulta popular y por lo tanto de participación ciudadana en materia presupuestaria.

El presupuesto participativo de Porto Alegre

Actualmente, y cada vez más se hace necesario discutir a nivel mundial las diversas formas de participación de la población en la gestión pública local. La ciudad es el territorio de la ciudadanía, donde el poder estatal está más próximo a las personas y donde los mecanismos de participación pueden ser más directos y representativos. Es en la ciudad donde viven las personas y es allí donde en muchos casos quieren resolver sus problemas y mejorar su calidad de vida. Esta experiencia, iniciada hace ya diez años, forma ya parte de la vida de sus ciudadanos, en opinión de los estudiosos del proceso. Y no sólo de ellos sino que ha servido de modelo para otras ciudades del país y a partir de este año para su aplicación en el Estado de "Rio Grande do Sul".

La transición política de Brasil ²⁰, de muy larga duración, sorprendió a muchos analistas por la amplia difusión que iban teniendo nuevas ideas. Esta vitalidad política sembró valores y nociones propias de regímenes democráticos, produciendo acciones e iniciativas que demostraban claramente estos cambios. Mientras tanto, el crecimiento económico de Brasil ha sido lento e incierto, a causa entre otras razones de políticas macro-económicas inadecuadas. El país, debido a ello, ha sido incapaz de generar un patrón estable de desarrollo y; las políticas

²⁰ Luciano Martins: "La liberalización del gobierno autoritario en Brasil" en G. O'Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead: *Transiciones desde un gobierno autoritario/2*.

públicas y la administración general del Estado han sido en general insatisfactorias, fracasando en su objetivo de reducir el generalizado nivel de pobreza y así mismo incapaz de revertir las desigualdades sociales que históricamente predominaron en el país. Esta situación ha generado, en lo que respecta a la acción gubernamental y el papel de los servicios públicos, un creciente descrédito y desencanto. Un informe del Banco Mundial, por ejemplo, observaba que “ *el nivel de pobreza en Brasil está muy por encima de la media para un país de renta media. Por otro lado, sería posible eliminar la pobreza de Brasil (ofreciendo a cada persona pobre el dinero suficiente para alzarse por encima de la línea de pobreza) a un coste menor al 1% del producto interior bruto del país (...)*La razón por la cual la reciente evidencia sobre la pobreza ha sido tan desalentadora son las **políticas públicas deficientes.**”²¹ Las razones que explicarían el insatisfactorio cumplimiento macro-económico, ciertamente, superan el objeto de esta comunicación. En estos últimos años Brasil se encuentra en un periodo de debilitamiento del patrón de crecimiento y de una permanente crisis fiscal unido a la aplicación de políticas neo-liberales; esta situación redujo el nivel de intervención del Estado y, en consecuencia, las inversiones y los proyectos de servicios públicos apoyados normalmente por políticas federales, incluyendo algunas garantías sociales compensatorias.

En la última década también ocurrió otro cambio importante, al ser aprobada la Constitución Federal, en octubre de 1988. El proceso constitucional desencadenó una fuerza redistributiva del poder e, inauguró un período de descentralización sin precedentes en el país, transfiriendo nuevas atribuciones y responsabilidades a los gobiernos federales y a los municipios. En la práctica, esta transferencia no fue todavía regulada políticamente, lo que significa que los recursos correspondientes no han sido redistribuidos, creando grandes dificultades para las ciudades, que se ven forzadas a reestructurar rápidamente sus servicios y sus formas de administración.

En medio de tales limitaciones y dificultades, se desarrollan en estos años un gran número de prometedoras innovaciones en las ciudades, como resultado de la creciente autonomía administrativa y financiera y, de la mayor presión social en diversas áreas, tales como el servicio de salud. El llamado “orçamento participativo” (OP) es una de esas experiencias innovadoras puestas en práctica en Brasil en los años recientes, que refleja los determinantes nacionales brevemente citados anteriormente.

En esta comunicación describiremos y analizaremos los orígenes y el desarrollo del OP desde 1989, año en que fue implantado en la ciudad de Porto Alegre por la nueva administración elegida en las primeras elecciones democráticas realizadas a finales de 1988 y posteriormente hablaremos de la aplicación del modelo en otros lugares. Este proceso continuó

²¹ Documento oficial, firmado por el Gobierno de Brasil en la “Reunión de Copenhague sobre desarrollo social”, patrocinada por las Naciones Unidas en marzo de 1995.

con los siguientes ayuntamientos que salieron elegidas en las elecciones. Los ayuntamientos fueron elegidos bajo una coalición partidista liderada por el Partido de los Trabajadores, un partido situado a la izquierda del espectro político, surgido en los años 80 como resultado directo de la transición política realizada en Brasil (parece existir una relación obvia e inmediata entre la victoria electoral del PT y sus aliados políticos y la implantación del OP en Porto Alegre). Documentos oficiales del ayuntamiento y la opinión local ²² afirman que la experiencia del OP cambió radicalmente la historia de las relaciones sociales y políticas de la ciudad. Los resultados conseguidos parecen haber sido superiores a las expectativas, generando un proceso de descentralización del poder municipal, una reducción del gasto en el uso de los recursos públicos, la inevitable disminución de la concentración del poder en manos del alcalde e, igualmente, el abandono o por lo menos una visible reducción de las prácticas clientelares y de corrupción.

A pesar de que existen pocos estudios rigurosos y en profundidad sobre este proceso participativo, los existentes muestran que el OP puede ser considerado, desde diversos ángulos, como una innovación prometedora. Aunque no todos los cambios son tan visibles o deben de ser comprobados - por ejemplo, el significado *real* de la democratización local del poder estatal o, también, los supuestos cambios en las relaciones multifacéticas establecidas entre el gobierno local y la población, lo que parece cierto es que otros cambios y resultados concretos se encuentran fácilmente en casi toda la ciudad. Esos resultados están ligados a las propias operaciones de los servicios públicos, que mejoraron sustancialmente en los últimos años, después del OP. También la mayor racionalidad y eficacia de la administración esta entre sus mejores resultados. Por lo tanto, la meta inicial de aproximar la población y el ayuntamiento por medio de una nueva propuesta llamada “presupuesto participativo” (OP), donde toda la estructura de decisiones sería transformada radicalmente, parece ser hoy una realidad en Porto Alegre.

Ello hace que el OP sea una innovación político-administrativa que atrae cada vez más interés. Analistas sociales, comentaristas políticos y también alcaldes de otros municipios brasileños comienzan a analizarlo, intentando comprender el proceso y/o pretendiendo un “modelo” posible para ser reproducido en otros contextos.

El principal argumento, que posteriormente trataremos, que explica las condiciones que llevaron al nacimiento del OP nos remite a la existencia de un conjunto de factores, influidos por la

²² Zander Navarro: “Democracia e controle social de fundos públicos - o caso do orçamento participativo de Porto Alegre (Brasil)”, mayo 1996.

Zander Navarro: “ Sustainable Livelihoods: Communities negotiating for political change” en *Journal of the society for international development*, volumen 41, n° 3, septiembre 1998.

esfera política y típicos de una coyuntura nacional que, crearon el momento exacto para la puesta en práctica de esta propuesta. No obstante, es importante señalar la expresiva historia política local y, también las condiciones sociales peculiares que caracterizan a Rio Grande do Sul y, en especial, la ciudad de Porto Alegre - creando un ambiente social favorable para la experiencia del OP. Destacaremos las condiciones de estructuración social y de calidad de vida mejores, en contraste con el resto del país, además de la existencia de una tradición política regional que hace hincapié en los temas sociales. Por el contrario, la misma tradición limita posibles resistencias que puedan surgir, debido a intereses enraizados afectados por el nuevo modelo de toma de decisiones propuesto por la ciudad.

La evolución de la implantación del Presupuesto Participativo apuesta por una creciente complejidad y sofisticación operacional del proceso. Inicialmente concebido para intervenir solamente en decisiones relacionadas con inversiones planificadas anualmente, esa experiencia pasó por una mejora ambiciosa, al permitir a los miembros de la comunidad intervenir en temas más profundos, como la planificación de la ciudad o las políticas salariales.

Presentamos una rápida lista de resultados obtenidos por el OP a lo largo de estos años. Señalando solamente algunos de los impactos producidos por el proceso, que contienen cambios de distintos ordenes. Desde los cambios institucionales que modifican el proceso decisorio, hasta el mecanismo indirecto de justicia distributiva que el OP instituye en la ciudad permitiendo que los barrios más ricos estén transfiriendo recursos a las regiones más pobres de la ciudad, gracias a los criterios de distribución aprobados a través del OP o, el diferente grado de participación entre los barrios (los más organizados y los más pobres han demostrado mayor interés en el proceso propuesto). Hay también resultados sociales y políticos aunque estos últimos todavía van a requerir mejor fundamentación empírica..

1. ORÍGENES: CONTEXTO POLÍTICO E HISTORIA DE LAS ASOCIACIONES EN PORTO ALEGRE.

Probablemente, dos factores principales, contextuales e históricos, pueden estar relacionados a la idea genérica del OP y su implantación en Porto Alegre. El primero de ellos relacionado con los cambios vividos por Brasil en los últimos años, derivados de la transición política. El segundo factor determinante, a su vez, expresa la historia de las organizaciones sociales de la ciudad, una característica decisiva para explicar ciertas acciones sociales en momentos específicos.

Parece que la promulgación de la nueva Constitución Brasileña, a finales de 1988, destaca entre los factores políticos que más contribuyeron a crear un sentido de urgencia en

ciertos temas, influyendo en las decisiones locales acerca de la implantación del OP. Recién finalizado el régimen autoritario, la nueva Constitución modificó sustancialmente el equilibrio del poder en el país, transfiriendo proporciones relevantes de responsabilidades y atribuciones antes centralizadas del Gobierno Federal hacia los estados y las ciudades. De hecho con la nueva Constitución: 1) comenzó un nuevo período de descentralización política y administrativa, entendido como una forma más racional para hacer compatibles necesidades sociales con el funcionamiento de la maquinaria pública e; 2) hizo posible ciertos mecanismos de participación directa e indirecta, cuando consagró en sus preceptos diversas formas de participación como: el referéndum, el plebiscito, la llamada “iniciativa popular de ley”, además de los consejos de co-gestión en diversas áreas ²³. Es un hecho que gran parte de estos mecanismos aun requieren regulación y que no están completamente implantados pero, en el caso de Porto Alegre, la importancia de este debate fue muy estimulante para concretar la planeada iniciativa de participación social, reflejando una fuerte tradición de la ciudad, que se encuentra con frecuencia igualmente en otras regiones del estado de “Rio Grande do Sul”.

En un escenario que, durante la década de los ochenta, fue de creciente reducción de las políticas federales aplicadas directamente en los municipios, la nueva administración que asumió el gobierno de la ciudad en 1989, fue forzada a encontrar soluciones rápidas y alternativas a la visible disminución de la oferta de los servicios públicos. Cuando se comunicaron las nociones iniciales sobre el pretendido OP, la reacción inmediata de una enorme proporción de los ciudadanos de Porto Alegre fue de alguna curiosidad más, principalmente, de descrédito. Este poco interés inicial no debería ser sorprendente, por varias razones. La primera, es que el nuevo ayuntamiento tenía las manos vacías y, de hecho, no tenía un “modelo” de participación que ofrecer, apenas sólo un conjunto de vagas propuestas sobre participación social, asociadas a una noción, también incierta, de “democratización del Estado”. Además de eso, la administración anterior (del alcalde Alceu Collares, que gobernó de 1985 a 1988), ya había sido elegida bajo una fuerte promesa de implantación de un “programa de participación”, en medio del fervor democrático y la excitación política generados por el fin del régimen militar, en 1985. Su gobierno llegó al punto de dictar un decreto estableciendo “consejos populares” en toda la ciudad - una vieja idea surgida en los años 60, cuando un considerable número de organizaciones comunitarias se formaron, exigiendo participación en los asuntos de la administración de la ciudad. El mandato de Collares, a pesar del apoyo mayoritario, fue frustrante, ya que una mayoría de sus promesas nunca fueron aplicadas. Su partido, el PDT

²³ La autonomía de los municipios está asegurada en la Constitución de la República en todos los asuntos de interés local (artículos 30, 34 y 35), tanto en los aspectos políticos, como administrativos y financieros.

Para los mecanismos de participación ver, M^a Victoria Benavides: *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*, Editora Ática, Sao Paulo, 1991.

(Partido Democrático del Trabajo), que venció fácilmente en las elecciones de 1985, con el 42% del total de los votos - una victoria aplastante teniendo en cuenta el elevado número de partidos que concurren - era heredero de la vieja tradición “protrabalista” que tenía una influencia significativa en Rio Grande do Sul. Poseía un programa típicamente populista y, como tal, su ideario ideológico estaba marcado por la ambigüedad en los temas referentes al desarrollo social. Su programa político daba claramente un claro apoyo a la participación política pero, cuando consiguieron el gobierno municipal, el partido desarrolló una política frecuentemente clientelista y una estructura centralizada, evitando la participación de las asociaciones comunitarias. Ello produjo un sentimiento generalizado de frustración que contribuyó al cambio en las elecciones de 1988; en estas una coalición liderada por el Partido de los Trabajadores ganó, sorprendentemente, las elecciones obteniendo el 34% de los votos. En las elecciones siguientes, en 1992, conocidos los resultados del OP volvieron a vencer con un 41% de los votos y en 1996, nuevamente la misma coalición ganó por tercera vez el gobierno de la ciudad con un 62% de votos.

La historia asociativa de Porto Alegre es semejante a la de Rio Grande do Sul, sin duda el estado que posee mayor vitalidad organizativa, incluso en áreas rurales. Ya en 1956, un decreto municipal permitió la entrada a diversos consejos y asociaciones comunitarias, reunidas posteriormente en la Federación de Asociaciones Comunitarias y de Barrios de “Rio-Grandeses” (FRACAB) fundada en 1959 y que estuvo activa fundamentalmente desde finales de los 70 a mediados de los 80. En 1979, la Federación tenía 65 asociaciones, sólo en Porto Alegre. En 1983, se fundó la Unión de Asociaciones de Habitantes de Porto Alegre (UAMPA), un consorcio de organizaciones fuertemente politizadas. De acuerdo con datos estimados por diversos autores existen actualmente en la ciudad alrededor de 500 asociaciones comunitarias²⁴, un número que parece algo exagerado, pero que viene a demostrar que Porto Alegre es una de las ciudades del país más dinámicas en términos asociativos.

Todo esto nos sirve para entender que las ideas llevadas a cabo por la nueva administración en 1989 no eran, de hecho, totalmente nuevas para la población. Incluso, en algunas regiones de la ciudad ya existía una sólida historia de asociación comunitaria y, los grupos sociales de estas regiones percibieron que las propuestas de las nuevas autoridades municipales de compartir el proceso de decisión del presupuesto municipal no era meramente retórico, lo que provocó una vez superados los problemas del comienzo una “fiebre de participación” en la ciudad sin precedentes.

También es necesario resaltar las ideas políticas que sustentaban a la nueva administración que llegó al poder en 1989. Tenían unas nociones teóricas generales sobre participación pero no poseían ninguna experiencia administrativa anterior. A falta de un modelo

²⁴ ver Zander Navarro.

previo era la necesidad de romper con la ortodoxia e innovar lo que les movía. Había una mención frecuente a “la sustantiva necesidad de fortalecer la organización de la sociedad civil” con la creación de “nuevos mecanismos de democratización del Estado”, materializando así una “gestión compartida de la administración municipal” - nociones fundamentales en una agenda general de proposiciones para construir una “ciudadanía real y activa” en la ciudad.

Las nociones teóricas del OP no eran compartidas fácilmente por muchos de los que la pusieron en práctica, a lo largo de los años. No existía un “modelo” anterior en el que poder apoyarse lo que dificultaba la construcción del proceso. Por otro lado, no existía tampoco consenso teórico entre los partidos que integraban la coalición vencedora, ni dentro del partido que lideraba la coalición (PT); lo que provocó una cierta confusión en el primer año de puesta en práctica del proyecto. Esta característica tal vez haya sido beneficiosa ya que evitó que un modelo dado fuera impuesto al proceso y hizo necesario infinitas negociaciones entre los grupos políticos para cada paso que se dio y más importante todavía fue necesario un diálogo continuo con las asociaciones comunitarias.

2.- CARACTERÍSTICAS Y EVOLUCIÓN

El primer año de la administración, inaugurada en enero de 1989, fue típico de gestores inexpertos (era la primera vez que el PT gobernaba), en opinión de la mayor parte de los analistas, estando marcado por la confusión en las metas y con grandes dificultades para establecer un marco de acción. La insolvencia económica había tocado fondo, con aproximadamente el 98% de la recaudación destinado al pago de personal y con un número cada vez mayor de funcionarios. Todo ello, unido a medidas tomadas por el anterior alcalde antes de dejar el cargo, hizo que la situación financiera fuera adversa lo que les impedía cumplir las promesas electorales.

Hizo falta una acción dinámica, en este contexto de confusión administrativa y de falta de recursos, para despertar a algunos sectores y regiones. Esta acción se plasmó en el proyecto “SOS Porto Alegre”, cuyo objetivo era mostrar claramente a la población que la nueva administración quería realmente “servir a la población”. Un gran número de funcionarios (entre 200 y 500 cada semana) era enviado a las calles en una área específica de la ciudad con el fin de entrar en contacto con la población y realizar pequeñas obras públicas. Cuando la población fue invitada por el gobierno municipal a participar en las primeras reuniones, esta acción se demostró eficaz, en virtud de la red de relaciones que había creado.

Al mismo tiempo intentaron aplicar un control financiero riguroso, controlando a los deudores y planeando nuevas acciones para evitar la evasión de impuestos, en una tentativa desesperada de recuperar su capacidad de inversión. Sometieron varios proyectos a la Câmara de Vereadores (concejales), que en su mayoría fueron aprobados. El resultado de todo ello fue

que una de las principales fuentes de recaudación municipal, el Impuesto Predial y Territorial Urbano (IPTU), fue modificado transformándose en un impuesto progresivo; también se crearon otros impuestos. Esa fue la victoria principal conseguida en la Câmara de Vereadores. La principal reforma tributaria, basada en el principio de que “quien más tiene, más paga”, finalizó en 1990, después de intensas negociaciones en la Câmara de Vereadores donde el PT y sus aliados no tenían más que un tercio de los votos, en los dos primeros mandatos ²⁵. Como resultado de ello los impuestos se elevaron en términos reales aproximadamente un 132% comparando el año 1992 con el anterior. No es necesario señalar que en esos momentos uno de los principales factores de atracción del OP fue la adquirida salud financiera de la ciudad.

Este fue el contexto del primer año, su prioridad era recuperar las finanzas municipales e intentar establecer nuevos criterios para las acciones gubernamentales. En este contexto problemático la propuesta de “presupuesto participativo” fue presentada.

3.- FORMATO ORGANIZATIVO

El primer paso fue crear algún tipo de identidad comunitaria mediante la regionalización de la ciudad. Hasta entonces la única subdivisión era oficial, establecida en 1979, y la dividía en cuatro regiones, que elegían cada una un consejero y constituían los cuatro un “Consejo Comunitario” de Porto Alegre. Este consejo nunca funcionó adecuadamente, mostrando una persistente ineficacia para tratar un escenario urbano muy complejo y sin ser reconocido la mayor parte del tiempo por las autoridades municipales. Una de las primeras acciones propuestas cuando el OP fue puesto en práctica, es reorganizar el consejo, con una diferencia fundamental: son las propias asociaciones comunitarias quienes decidirían como debería ser subdividida la ciudad.

En una primera propuesta la nueva administración elegida dividía la ciudad en cinco regiones pero en el debate realizado posteriormente se llegó al pacto de dividir la ciudad en 16 regiones ²⁶, además se decidió que las propias regiones escogerían a los delegados que les representarían y se aprobó una metodología preliminar para el proceso. Posteriormente se vio que era necesaria otra división para conseguir ser más operativos y en estos momentos existen 9 regiones con 28 sub-regiones ²⁷.

²⁵ En el sistema electoral brasileño el Prefecto (alcalde) de las ciudades de más de 200.000 habitantes es elegido directamente por los electores con un sistema mayoritario de dos vueltas (también se eligen de esta forma el Presidente de la República y los gobernadores). En cambio los miembros de la Câmara de Vereadores son elegidos con un sistema proporcional (con una población entre un millón y cinco millones el número de vereadores oscila entre 33 y 41). La diferencia de sistemas de elección produce en muchos casos que los Prefectos no tienen mayoría en la Câmara.

²⁶ Boaventura de Sousa Santos: “Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy”, *Politics and Society*, febrero 1998.

²⁷ Prefectura de Porto Alegre.

Es importante señalar la decisión política que adoptaron de evitar la institucionalización del proceso, evitando subordinarse a la Câmara de Vereadores y no aceptando cambios oficiales sobre el OP, excepto la aprobación interna y autónoma de las propias asociaciones. Esa fue una decisión importante para ellos, pues de ese modo pensaban garantizar la “soberanía del control asociativo” que era uno de los objetivos claves al inicio del proceso pero conflictiva dado que los posibles cambios políticos (la pérdida de las próximas elecciones que se celebraran en el mes de noviembre) en el futuro pueden acabar con el proceso.

La puesta en marcha del OP demostró las numerosas dificultades que tienen los inicios de los nuevos procesos. Primero, una cultura política basada en relaciones clientelares unido al descrédito que las propuestas del Gobierno y de las instituciones políticas tenían entre la población todo ello reforzado por una serie de administraciones incompetentes y corruptas. Y por otra parte: la inexperiencia de las nuevas autoridades en el inicio, la falta de recursos en los primeros años y un conjunto de demandas muy diferentes de las regiones.

4.- PROCESO

El proceso se rige por el Réglamento Interno del OP, el cuál tiene un carácter dinámico, ya que al final de cada año de OP, los representantes (consejeros y delegados) del OP conjuntamente con las comunidades y entidades, realizan una reflexión sobre las reglas y criterios que guían el OP, para posteriormente elaborar propuestas de cambio que son discutidas y aprobadas por el Consejo del OP (COP). El resultado de esta discusión es siempre una fuente de experiencias para los constructores de este modelo ya que se suele modificar cada año. Los cambios son introducidos en el Réglamento Interno²⁸ y publicados para que sean conocidos por todos los ciudadanos.

La participación se realiza a través de una serie de reuniones deliberativas que se realizan durante los meses de marzo a junio; de estas hay dos que son las principales y que están coordinadas por el ayuntamiento, son las llamadas “rodadas”. Antes de la primera y entre las dos se realizan un número indeterminado de reuniones menores, que dependen en su número e intensidad de la vitalidad organizativa de cada región; en ellas las comunidades si lo necesitan pueden pedir apoyo técnico al ayuntamiento.

Durante la primera rodada, el ayuntamiento: 1) presenta las cuentas y las actividades del año anterior, justificando los cambios que se han realizado; 2) presenta su plan de inversiones

²⁸ En 1998 se introdujeron varios cambios: en el capítulo de composición y atribuciones de los delegados (artículos 5, 8 y 9), en el de competencias (arts. 10 y 14), en el de organización interna (arts. 16, 17, 21,22,23,24 y 25), en el de delegados (arts. 27 y 28) y en los criterios generales para la distribución de recursos entre las regiones.

para ese año, con una explicación detallada de las obras públicas decididas el año anterior (cuales se están realizando, cuales van a comenzar, cuándo...); 3) anticipa el nivel potencial de recursos financieros disponibles para el año próximo y recibe y discute nuevos criterios y métodos de puesta en práctica del OP. En resumen el ayuntamiento debe coordinar información para tres años de trabajo administrativo. Se eligen asimismo los delegados, en una proporción de un delegado por cada diez ciudadanos (mayores de 16 años) presentes en la reunión. A partir de 1996 ante el aumento de participantes se decidió que se pasará a un delegado por cada veinte ciudadanos.

Entre las dos rodadas (reuniones) los delegados informan a los ciudadanos y discuten con ellos sus demandas en relación a la capacidad de inversión posible señalada por el Ayuntamiento y deciden sobre las prioridades generales y también sobre una lista de demandas específicas, dentro de cada prioridad general. Este es un período de intensas negociaciones, pues como es normal son mayores las demandas que la capacidad de realizarlas. Si no se alcanza el consenso en la segunda rodada se votara sobre las cuestiones en disputa.

En la segunda rodada se eligen dos consejeros por región que integrarán el **“Consejo de OP” (COP)** que es la pieza fundamental del proyecto. En ella también la población escoge las prioridades de la región en las que se debe invertir. Los delegados pueden ser revocados en cualquier momento mediante un proceso que tiene lugar en el Forum de Delegados y que requiere una mayoría cualificada de dos tercios. Los delegados forman el **“Forum de Delegados”** que deben seguir la marcha de las obras públicas en marcha, informar a la población, recibir nuevas demandas y llevarlas al Consejo, además de mantener contactos constantes con los consejeros del OP de la región.

Estas rodadas son también un momento especial para el Gobierno municipal ya que puede someter sus ideas a la ciudad, y pueden comparecer ante ellas tanto los secretarios, como los técnicos o el alcalde. Si presentan alguna propuesta específica es discutida y aceptada o no por mayoría simple. La presencia de las autoridades fue una decisión política de la administración que comenzó a poner en práctica el OP y ha sido interpretado muy positivamente por todos. Según uno de los coordinadores gubernamentales del OP: *“ la propia existencia de una relación directa entre los principales miembros del gobierno y la comunidad es fundamental... Esta postura, que no puede ser ocasional, revela respeto por la comunidad y es crucial para crear el perfil de un gobierno que es y quiere parecer abierto y democrático. Además tiene un profundo impacto educacional sobre la población y sobre el propio gobierno”*

29 .

El Consejo del OP (COP) se convierte en la más alta esfera administrativa de participación para decidir sobre el OP, a sus reuniones puede asistir cualquier ciudadano, y con

²⁹ Gildo Lima “A política de relações com a comunidade e o orçamento participativo” Porto Alegre.

el paso del tiempo se ha ampliado la esfera de sus actuaciones. En principio el Consejo estaba formado por dos consejeros (y dos suplentes) elegidos en cada región, un representante del sindicato de funcionarios del ayuntamiento (SIMPA) y otro de la Asociación de Moradores de Porto Alegre (UAMPA). También había dos representantes del Gobierno (un representante de la Coordinadora de Relaciones con la Comunidad y un representante del Gabinete de Planificación) que no tenían derecho a voto. A partir de la creación de las Plenarias Temáticas en 1994, el COP se amplía con dos consejeros elegidos en cada una de las cinco temáticas. Actualmente su número es de 44 consejeros. Tienen un mandato de un año con derecho a ser reelegidos solamente una segunda vez consecutiva. Se reúnen una vez por semana y coordinan todo el proceso de preparación del presupuesto y el plan de inversiones. El documento final debe ser sometido a la Câmara de Vereadores antes del 30 de septiembre.

El Consejo tiene el apoyo técnico del **“Gabinete de Planificación” (GAPLAN)** que esta ligado directamente al alcalde. Se crea en 1990 cuando se decide la centralización del OP, con el fin de dirigir el proceso de una forma coordinada (tarea que comparte con el CRC) y técnicamente correcta. Todos los órganos y secretarías municipales están integrados en el proceso y, su meta principal es preparar un presupuesto detallado, que armonice las demandas con la viabilidad financiera. Otras entidades de la administración municipal son: 1) el **CRC (coordinación de relaciones con la comunidad)** que es designado por el Alcalde y en el que participan asesores y funcionarios. Se encarga de articular la relación con la comunidad a través de los coordinadores regionales y de coordinar las reuniones del COP; 2) el **Foro de Asesores de Planificación (Asseplas)**, designado por los secretarios municipales y en el que participan los coordinadores de planificación del ejecutivo (funcionarios). Discute el procedimiento técnico-administrativo para preparar el presupuesto y el proceso de las demandas comunitarias enviadas a los diferentes departamentos del ejecutivo y; 3) el **Fórum de asesores de planificación (FASCOM)** que se reúne semanalmente y en el cuál participan los asesores comunitarios de secretarías municipales designados por éstas. Se ocupa de los debates y propuestas de la participación popular, articulando tanto como sea posible el trabajo de las diversas secretarías.

El siguiente paso es preparar un plan de inversiones (PI). Para su discusión existen un conjunto de criterios generales. Son parámetros regionales que sirven para equilibrar las diferencias entre regiones y que al comienzo fueron: a) ausencia de servicios públicos e infraestructura en la región; b) proporción de población en áreas con extrema deficiencia de servicios o infraestructura; c) población total en cada caso; d) situación de movilización popular y; e) importancia de la región para la organización de la ciudad. Los dos últimos criterios fueron abandonados más tarde siendo sustituidos por otros criterios llamados “prioridades de la región”. A partir de 1996 el criterio b) también fue abandonado con el argumento de que se encontraba contemplado en el a). En resumen, existen ahora tres criterios: a) ausencia de

servicios e infraestructuras; b) población total de la región y; c) las prioridades escogidas por la región frente a las prioridades de la ciudad escogidas por todas las regiones.

Para discutir las nuevas inversiones, los pasos a seguir son:

- 1.- En las reuniones de cada región, un grupo de prioridades se discuten y seleccionan con una regla común: cada región escoge, en orden decreciente de importancia, cuatro entre siete prioridades (saneamiento básico, reglamentación de terrenos y asentamientos humanos, transporte y circulación, educación, servicios de salud y pavimentación de calles y organización de la ciudad). A las cuatro prioridades seleccionadas se les atribuye una puntuación de 1 a 4 (de más baja a más alta).
- 2.- Cuando finaliza la segunda rodada (reunión) ya es posible saber cuales son las tres prioridades seleccionadas por todas las regiones para el año siguiente. Cambian de unos años a otros.
- 3.- Cuando ya se conoce el orden de prioridades es el momento de confrontarlas con los parámetros regionales y establecer una distribución de recursos entre las regiones. Con el paso de los años el uso de estos parámetros se hizo más sofisticado y los criterios utilizados se especificaron cada vez más.
- 4.- Después de ponderar el peso de cada criterio y las notas obtenidas por cada región, es posible llegar a una nota final para una región específica y descubrir la proporción relativa que caracteriza a una determinada región en relación al total.
- 5.- Cuando el presupuesto y su plan de inversiones es aprobado por el COP se convierte en una propuesta de ley y es sometida a la Câmara de Vereadores donde es analizada y votada. Es aprobada convirtiéndose en ley.

Las plenarios temáticas

En 1992 el segundo gobierno municipal elegido impulsó otras reuniones para la discusión de temas de interés general (no de intereses estrictamente locales de las regiones). Al año siguiente y ante la creciente participación e interés popular el ayuntamiento inició la aplicación del modelo de OP a la planificación general de la ciudad, creando un proyecto llamado “Más Porto Alegre- Ciudad Constituyente” que pretendía dar respuesta a las cuestiones generales de la ciudad como un todo.

A este respecto, el ayuntamiento propuso varios grupos de discusión que produjeron decenas de resoluciones, que fueron presentadas y discutidas en el “Primer Congreso de la Ciudad de Porto Alegre”, realizado en diciembre de 1993. Esa experiencia demostró que era viable ampliar los intereses y atraer sectores sociales (especialmente sectores de clase media y pequeños empresarios) que aún se mantenían distantes con el OP.

Para la constitución de las temáticas se seleccionaron cinco temas y, posteriormente se siguieron los mismos modos operativos que con el OP. Su creación sirvió para profundizar el proceso actuando como un complemento para el localismo típico de las reuniones de las regiones. Los cinco temas escogidos fueron: 1) organización de la ciudad y desarrollo urbano; 2) salud y asistencia social; 3) desarrollo económico y sistema de impuestos; 4) transporte y circulación y; 5) educación, cultura y ocio.

5.- PARTICIPACIÓN POPULAR

Uno de los temas que ha suscitado más interés de este proyecto es la participación efectiva y el interés de la población. El tiempo transcurrido, diez años, permite poder ofrecer algunos datos. Hay que señalar, para comenzar, que se pueden distinguir claramente dos períodos, el primero que cubre los dos primeros años y el segundo que se inicia en 1991. En el primero de ellos, la gran cantidad de dificultades señaladas, impidió un desarrollo más consistente de las propuestas del OP. A causa de las dificultades encontradas y de las intensas críticas de los medios de comunicación al fracasado proceso de intervención del sistema público de transportes, la participación de la población no fue significativa. Se añadió a todas esas dificultades la escasa cantidad con que contaban en el presupuesto de 1991 para inversiones al estar casi todos los ingresos municipales comprometidos en los gastos corrientes del ayuntamiento. Después de 1991 al conseguir aumentar la cantidad dedicada a inversiones el interés de la población creció.

La participación aunque limitada crece de un año a otro, desde los 976 ciudadanos del primer año a las más de 15.460 del año 1996.

El interés de los impulsores del proyecto radicaba más en la calidad que en la cantidad de participación, lo que deseaban es que existiera una presencia continua y que se establecieran sólidos lazos con la comunidad. No existen, de momento, trabajos que analicen las características de los participantes (se ha visto que la participación de las mujeres era numerosa), pero se ha observado, por parte del ayuntamiento, que existen casos de regiones donde muchas personas fueron incitadas a participar en las reuniones con la finalidad de aumentar el número y, así poder elegir más delegados y ejercer más presión con el fin de que se elijan prioridades que respondan a las demandas locales. Estas maniobras eran previsibles en un proceso como éste, pero lo más importante es que estas actitudes fueron disminuyendo con los años.

Otra de las cuestiones planteadas, relacionada con el crecimiento de la participación, es la necesidad de obtener una garantía de que los delegados y consejeros representen a las minorías, para ello decidieron a partir de 1996 que la elección de delegados y consejeros en cualquier reunión del OP obedeciera a criterios proporcionales como indica la siguiente tabla.

Proporción de votos recibidos %	Consejeros electos	Consejeros suplentes
hasta 24,9	-	-
25,0 a 37,5	-	1
37,6 a 44,9	-	
45,0 a 55,0	-	2
55,1 a 62,5	2	-
62,6 a 75,0	2	1
75,1 a 100,0	2	2

Fuente: Zander Navarro, Profesor del Departamento de Sociología de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul.

6.- RESULTADOS DEL OP.

A) POLÍTICOS

No parecen empíricamente evidentes a corto plazo. Existe en cambio una convicción por parte de los analistas, cuando se compara con otras partes del país, de la existencia de un nivel más alto de práctica política. Ello se refleja en el aumento creciente de apoyo popular al partido (PT) que sustenta al gobierno de la ciudad, que es significativo en cada elección que se realiza; lo que obliga a los demás partidos a afinar sus propuestas políticas.

Otros resultados son:

* Fuerte reducción de las prácticas clientelistas, tan comunes en la política brasileña. La persistencia de estas prácticas solo es visible en áreas particulares de la ciudad donde el discurso y la acción del OP son débiles y no movilizan a la población local.

*La noción de representación se ha consolidado gradualmente como un valor social.

* Respeto a los deseos emancipadores de las regiones de la ciudad y de los alrededores. Como resultado de la pérdida de control constitucional posterior a 1988, el número de nuevos municipios aumentó en el estado de “Rio Grande do Sul” como en los demás estados brasileños. Antes de este movimiento emancipador el número de municipios era de 224 y aumento a 447 a finales de 1993. Curiosamente en el municipio de Porto Alegre hubo un movimiento inverso: las regiones interiores que antes deseaban separarse de la ciudad, cambiaron de opinión en el momento en que se consolidó el OP.

* Parece existir un aprendizaje democrático entre la población sobre todo entre los grupos de renta más baja. Están comenzando a acostumbrarse a negociaciones intensas, a tratar personalmente con las autoridades municipales y a tratar cuestiones complejas relacionadas con el presupuesto y sus mecanismos. Como resultado, está comenzando a formarse una colectividad ciudadana.

B) ADMINISTRATIVOS

* Mejora el funcionamiento del gobierno municipal.

* Los funcionarios se han beneficiado de una política salarial única entre las capitales brasileñas.

* Los servicios de los funcionarios son más valorados por los ciudadanos, como resultado de una relación más estrecha entre los grupos sociales y los funcionarios públicos.

* Con la proliferación de consejos municipales y otras instancias colectivas crece el número de “ojos externos” que inspeccionan las acciones del gobierno municipal. Las obras públicas aprobadas por el COP, por ejemplo, son permanentemente controladas en las regiones, donde los delegados elegidos siguen todo su desarrollo. Los delegados forman comisiones de obras locales, con el papel de controlar las obras en marcha. Muchas veces estas comisiones evitan pérdidas y, en particular, atrasos en los plazos de ejecución, ejerciendo una presión constante sobre los encargados (constructores privados o autoridades públicas).

* Produce una reducción del coste de las obras públicas. En el pasado, los costes totales de la mayoría de ellas aumentaban debido al pago de un “extra” a funcionarios municipales corruptos- para facilitar licencias o aceptar fraudes de otro tipo- pero también para proteger a los constructores de los costes de inflación crónica que mantenía Brasil. Con el OP y la estabilización de precios (después de 1994, con el Plan Real) estas prácticas disminuyeron sensiblemente y ya no son una regla general.

* Un objetivo a medio plazo es conseguir la descentralización administrativa, que puede ser posible con la consolidación del experimento en diversas regiones donde la población local esta ahora acostumbrada al ritmo de las rutinas y de las exigencias del gobierno y desea ser una parte esencial de las nuevas administraciones regionales descentralizadas.

* Se ha conseguido unos niveles muy altos de transparencia. La ciudadanía conoce ahora perfectamente la disponibilidad que existe de los recursos y ello ha creado la sensación, compartida por muchas personas, de la existencia de una relación correcta entre los impuestos y los beneficios conseguidos por la ciudadanía. Por primera vez, en muchos años, la administración municipal no es acusada de corrupción, nepotismo u otras prácticas administrativas espurias.

* Considerando los resultados materiales, no es posible mencionar aquí todas las obras públicas realizadas, ni siquiera las principales, y su importancia para la ciudad y su desarrollo. Existe una transformación notable de la infraestructura y del nivel de servicios ofrecidos, en particular en las zonas más pobres de la ciudad. La transferencia de rentas favorecida por todo el proceso produce cambios reales en la calidad de vida de muchas regiones. El Ayuntamiento ha dedicado, desde que se consolidó el OP, entre el 15 y el 25% de los ingresos e inversiones (el resto se emplea para el pago de los salarios de los empleados y para sufragar los gastos administrativos corrientes). De modo que las obras decididas representan inversiones superiores a los 700 millones de dólares.

Porto Alegre puede, actualmente, presentar algunos índices destacados, con repercusiones directas en otros campos a largo plazo. Como ejemplo, desde que el saneamiento básico se convirtió en prioridad, el sistema de conducción de aguas para uso doméstico alcanza al 98% de los residentes (entre 1990 y principios de 1995 se incrementó en 65.000 familias) y el crecimiento del servicio de alcantarillado fue aun más extraordinario - en 1989, solamente el 46% de la población lo tenía, en 1996, llega al 85% de la población. Todas las administraciones anteriores de la ciudad habían construido cerca de 1.100 kilómetros de sistema de alcantarillado, sólo las dos administraciones anteriores del PT (1989-1996) construyeron 900 kilómetros. Lo mismo ocurre con la pavimentación de las calles, desde 1989 han sido pavimentadas de 25 a 30 kilómetros anuales. Sin olvidar que una prioridad frecuente en las deliberaciones del OP ha sido el problema de vivienda, permitiendo una relativa urbanización de las “favelas” y un razonable esfuerzo para ofrecer casas nuevas a los “sin techo”. En el tema de la educación, solamente de forma ilustrativa, hay que señalar que el número de estudiantes matriculados en las escuelas municipales se dobló entre 1989 y 1995.

7.- LÍMITES Y POSIBILIDADES DE APLICACIÓN EN OTROS LUGARES.

La experiencia del OP de Porto Alegre parece sugerir que, para ser aplicada en otras esferas urbanas, deben considerarse varios límites, con diferentes significados:

1.- Límites políticos

* El alcance y la magnitud de la propuesta y su aplicación en un contexto urbano específico dependerán de la voluntad política y de la determinación de liderazgo del gobierno municipal, con el apoyo inequívoco de las fuerzas políticas que reciban el mandato de las urnas. Es necesaria una voluntad política resuelta e indiscutible de compartir el proceso de toma de decisiones del gobierno municipal.

* Después de crear las estructuras de decisión descentralizadas el OP debe de estar acompañado, a lo largo del tiempo, por la descentralización administrativa; ampliando así, gradualmente, el control social del espacio público por los sectores organizados de la población.

* Entretanto, la experiencia de Porto Alegre, demostró que esa descentralización administrativa debe de ser precedida de una centralización política en el interior del propio gobierno, concentrando el proceso en las manos del líder principal.

* Supone la lenta formación de un ethos político diferente, como resultado de la puesta en práctica prolongada del OP, creando un contexto favorable para estimular un nuevo comportamiento político.

* Este aprendizaje político no se aplica solamente a los sectores gubernamentales y a las autoridades públicas sino también a las organizaciones comunitarias y a los propios ciudadanos. Todos ellos deben aprender que el foco principal debe ser la ciudad como un todo y que las demandas deben ajustarse a un conjunto de prioridades, a un cambio social difícil y que muchas iniciativas se deben ofrecer a las comunidades locales con el fin de mejorar su sentido del equilibrio cuando discuten con otras asociaciones comunitarias sus demandas.

* La autonomía total de las organizaciones comunitarias. Al principio, esto generó frecuentes demandas parroquiales; pero más tarde, enfrentados con las demandas de otras organizaciones y con los argumentos técnicos, el aprendizaje de confrontación que se sigue y la necesidad de un acuerdo eleva el nivel de las discusiones y las negociaciones.

* Pueden crearse conflictos si la concertación social no es administrada adecuadamente.

2.- Límites operacionales y administrativos.

* La experiencia supone una “base mínima” de tradición de la organización social de la ciudad, especialmente en las regiones más pobres. En caso contrario su desarrollo será lento y difícil de consolidar, abriendo un campo mayor de conflictos. En contextos de un alto índice de analfabetismo y gran pobreza material, el proceso se hace más complejo, ya que es en esos contextos donde los grupos sociales son más fácilmente manipulables.

* Es necesaria la eficiencia administrativa del gobierno local, ofreciendo información precisa y rigurosa cuando se le solicita, así como valoraciones técnicas y económicas del plan de obras públicas decidido por los barrios. Debe ser desarrollada una metodología eficiente de diálogo con la población local, especialmente si el nivel cultural de la población es bajo. El ayuntamiento de Porto Alegre desarrolló una serie de técnicas y metodologías educativas

para tratar con la población, aprendiendo como presentar los temas de una forma más clara y directa.

* Es necesario un equipo con conocimiento inter-disciplinar. Sobre todo, debe tener un conocimiento fuerte sobre los mecanismos de formación del presupuesto. En algunas otras ciudades de Brasil la falta de este tipo de personal hizo que fracasara la puesta en marcha del proyecto.

* Otro requisito que facilitará el desarrollo operacional es la regionalización de la ciudad, la cuál no debe seguir criterios tradicionales, sino basarse en la cohesión y la identidad social, comunitaria y de organización existentes. Este es un pre-requisito que aumentará enormemente la capacidad de adhesión de la población a la propuesta del OP.

* Como hemos estado viendo al estudiar el tema, parece que es necesario un “mínimo” potencial de inversiones; éste puede variar de una región a otra y no se conoce cual es el nivel necesario. Lo que es cierto es que el interés de la población en el proceso aumentó cuando se consiguió un mayor nivel de recursos para inversiones.

3.- Límites económicos

* Es necesario que exista una capacidad de producción de renta, como un pre-requisito. Esto es un problema para su aplicación en otros ayuntamientos brasileños que dependen de una oferta inconstante de recursos (del gobierno federal o del estado) sujetos a atrasos y negociaciones no siempre favorables a los gobiernos locales.

* Otro problema son las barreras provocadas por decisiones externas. Proviene de políticas gubernamentales federales y/o procesos de ajuste económico realizados en contextos nacionales o globales. Un ejemplo de ello es la tendencia dominante, después de la Constitución de 1988, de los gobiernos federales y de los estados a negarse a asumir en varios campos sus responsabilidades, transfiriéndolos a los ayuntamientos, pero sin el financiamiento adecuado.

* Cambios globales también pueden crear problemas, pero puede que sus consecuencias no sean inmediatas. En el caso de “Rio Grande do Sul” el llamado Mercado Común del Sur (Mercosur) es un límite económico inmediato al que enfrentarse.

4.- Límites legales.

Estos a veces impiden que las demandas sociales se materialicen, aunque tengan apoyo financiero, debido a barreras jurídicas de eliminación o modificación difícil en un plazo corto de tiempo. Un ejemplo de ello es la decisión tomada en el OP de pavimentar la calle principal de la isla más grande del municipio, con un gran beneficio para la mayoría de la comunidad, ya que el sistema de alcantarillado y canalización de aguas también se instalaría. La decisión fue vetada por el organismo de protección de medio ambiente del estado, que alegó que esa zona era de protección ambiental y que no se podían realizar obras.

5.- Límites geográficos y administrativos.

Existen problemas con los pueblos y ciudades de los alrededores, en el caso de que ellos no tengan el mismo sistema, al no existir acciones planeadas en su conjunto. Un ejemplo de ello es el control de la contaminación del río; se puede solucionar la parte de la ciudad pero no es posible solucionar lo que viene de otras zonas. Tal vez será, en el caso de Porto Alegre, más sencillo cuándo el OP se aplique en el Estado.

8.- OTRAS EXPERIENCIAS EN BRASIL

En la actualidad hay al menos 70 ciudades en todo Brasil que utilizan el sistema del Presupuesto Participativo y a partir de este año también un Estado de la Federación.

A) Presupuesto participativo del Estado de Rio Grande do Sul

Se ha empezado a aplicar el 12 de febrero de este año, por iniciativa del Gobierno del PT dirigido por el gobernador Olivio Dutra y el vice-gobernador Miguel Rosseto, ambos de este partido. En este proceso participan 467 municipios y han tomado como modelo el utilizado en Porto Alegre aunque con algunas diferencias dado el tamaño del proyecto y la diferencia de aplicarlo en un Estado.

Se realizan Asambleas Públicas Municipales, abiertas a la participación de cualquier ciudadano del lugar. En estas asambleas son definidas las prioridades municipales y elegidos los delegados para las Plenarias Regionales que ocurren en el mes de junio, con la siguiente proporción: a) hasta 300 personas presentes, 1 delegado por cada 20 personas; b) de 301 a 600, 1 delegado por cada 30; c) de 601 a 1.000, 1 delegado por cada 40 y; d) por encima de 1.001, 1 delegado por cada 50. Estas Plenarias irán jerarquizando las prioridades definidas en las Asambleas Municipales, escogiendo las prioridades regionales y elegirán entre los delegados de los municipios los Consejeros que integrarán el Consejo del OP/RS.

Paralelamente, en ese mismo mes, se celebrarán las Asambleas Temáticas Públicas Regionalizadas, abiertas a todos los ciudadanos de los municipios que integran la respectiva región. Estas Asambleas discutirán el “Desenvolvimento Econômico e Tributação” e irán definiendo propuestas de políticas sectoriales y su oportunidad, también elegirán los delegados para una Plenaria Temática del Estado. Ésta definirá las prioridades del estado y elegirá consejeros para el Consejo del OP/RS.

Además de las Plenarias Regionales y de la Plenaria Temática del Estado, cada uno de los 22 COREDEs tendrá derecho a indicar dos consejeros para el Consejo del OP/RS. En el mes de julio se ha formado el Consejo de OP/RS con atribuciones de seguir la elaboración de la

propuesta presupuestaria del Estado y la ejecución del Plan de Inversiones y Servicios definidos por el OP/RS.

En el caso de la capital, Porto Alegre, se han realizado 8 Asambleas Públicas Municipales regionalizadas, durante la primera quincena del mes de mayo.

La evolución de la ampliación del proyecto de presupuesto participativo será posible verlo conforme se vaya implantando, aunque parece que están teniendo bastantes problemas. Las elecciones que se celebrarán en el mes de noviembre servirán para conocer algo más sobre el futuro de este proyecto.

B) BELO HORIZONTE

Fue aplicado en Belo Horizonte, ciudad de 2.100.000, localidad del Estado de Minas Gerais a partir de 1993, por la administración del alcalde Patrus Ananias, del PT y continuó con la administración del Alcalde Célio de Castro (del PSB y anterior vice-alcalde con Ananias aunque se presentó contra él). La propuesta de presupuesto participativo era uno de los puntos centrales de su plataforma electoral. En este estado ya se había comenzado a intentar aplicar en varias ciudades más pequeñas del valle de Aço (Joao Monlevade, Timóteo y Ipatinga).

La puesta en práctica del OP estaba basada en las mismas tres premisas generales comunes a las demás ciudades donde el PT lo ha aplicado: ampliación de la gobernabilidad y gobierno de la administración local, participación popular en los asuntos municipales y carácter decisorio de esta participación.

Para la viabilidad de estos principios, la administración de P. Ananias tomó tres opciones metodológicas importantes: cambiar el perfil de la representación, la amplitud de las discusiones y el contenido de las prioridades.

En relación al formato de representación, fueron tomadas dos decisiones: 1) excluir la participación formal de los representantes del Ayuntamiento en el proceso de definición de prioridades, optando por la participación de los representantes municipales solo como mediadores del proceso. Aunque no pudieran manifestar expresamente su voto, acabaron ejerciendo una gran influencia sobre el proceso de decisión, siendo, responsables, en la mayor parte de las ocasiones del pre-formato de propuestas del plan de inversiones. En un seminario de evaluación realizado en 1997 se señala la necesidad de intervención directa y sistemática del alcalde como condición necesaria para elevar la calidad del proceso de prioridades; 2) promover la participación directa de ciudadanos combinada con la de entidades asociativas.

Para la discusión del OP, la administración realizó el proceso participativo en las 9 regiones administrativas de la ciudad, divididas en 5 sub-regiones homogéneas. El proceso de demandas y prioridades, que se mantuvo estable hasta 1997, consistía en 3 rodadas (reuniones) de asambleas populares con residentes y entidades de las sub-regiones y de un Fórum de

Prioridades Presupuestarias en cada Administración Regional, con delegados elegidos en la tercera asamblea. En los Forums, los delegados, a partir de las demandas presentadas y teniendo en cuenta los recursos previamente establecidos discuten y aprueban el Plan de Inversiones para la región. En ese momento eligen también la Comisión Regional de Fiscalización del Presupuesto Participativo- COMFORÇA.

A lo largo de la puesta en práctica del OP la participación de la población creció. En el segundo y tercer año, el número de participantes creció, respectivamente, 80 y 87%. En el último año del mandato de Ananias, los participantes descendieron un 23% en relación al año anterior, debido quizá al proceso de OP Habitação³⁰. Al inicio de gobierno de Célio de Castro (1997) el proceso mantuvo una tendencia decreciente, reforzada por las dificultades para integrarse y movilizar al nuevo equipo dirigente del ayuntamiento. En 1998, a pesar de que la participación se mantuvo al nivel del año anterior, las rodadas de asambleas populares se redujeron a dos.

En cuanto a la amplitud de cuestiones tratadas por el OP, la administración Ananias decidió en el primer año restringirlo sólo a las inversiones regionales, dejando de lado la discusión sobre los demás gastos del ayuntamiento, de los cuales solo se informa a la ciudadanía. Esta decisión la tomó el alcalde influido por los informes de los técnicos de la Secretaría de Planificación que se referían a los resultados ambiguos de las primeras experiencias del OP. Fue duramente criticado por la dirección municipal del PT, que consideraba que la naturaleza democrática del proceso era frágil sino se permitía a los ciudadanos mostrar sus preferencias en todas las partes del presupuesto, incluidos los ingresos. En 1994, segundo año del OP, introdujeron en las priorizaciones las acciones sectoriales, promoviendo forums para discusión de proyectos y actividades de salud, medio ambiente, recursos humanos, desarrollo social y educación, siguiendo una metodología que presentó una serie de limitaciones y que provocó la interrupción del OP Sectorial al año siguiente. A partir de 1998 retomaron la cuestión a través de OP Cidade, que propone una metodología alternativa para la priorización de acciones sectoriales a partir de 1999.

Un efecto inmediato de la aplicación del OP en obras públicas se manifestó rápidamente en el proyecto de ley presupuestaria. Hasta entonces, dada la legislación presupuestaria brasileña, los presupuestos eran bastante genéricos. Normalmente la previsión de realización de obras e instalaciones eran registrados en títulos de proyectos presupuestarios bastante extensos. De ese modo no se señalaba una fecha de ejecución ni apenas garantías para la administración. A partir de la aplicación del OP, la Secretaría Municipal de Planificación pasó a consignar en el presupuesto un código de aplicación acompañado de la respectiva fuente de recursos. Además

³⁰ La prioridad de construcción de casas y urbanización de pisos pasó a ser tratada separadamente a diferencia del año anterior, debido a la gran presión del movimiento de los sin techo.

de esto, se señaló cada intervención programada, su localización y el valor previsto, dando una transparencia inédita a la acción gubernamental y, en consecuencia elevando el grado de vinculación del compromiso público gubernamental.

No existían tampoco informes periódicos consolidados de gestión, solo existían un conjunto de informaciones dispersas entre los diversos niveles de gestión. Para solucionar este problema se creó el Grupo de Gestión de Obras del OP, pero este órgano no fue capaz de solucionar los problemas.

La ejecución del OP se encontró con otros problemas:

- * La tramitación de las prioridades del OP tenía que disputar la primacía de ejecución con inversiones aprobadas en otras instancias.
- * No existían prácticamente recursos para inversiones, producto de la crisis financiera que sufría el ayuntamiento.
- * Ello provocó una crisis de credibilidad.
- * El OP planteó un número muy alto de inversiones, en cinco ediciones fueron aprobadas 595 inversiones, la mayoría de ellos en los dos primeros años. Las críticas por los retrasos fueron abundantes.

La Administración Municipal demostró no estar capacitada para traducir, con eficacia, los proyectos de intervención que dirigía y, tampoco para conocer, efectivamente, el impacto financiero de las inversiones previstas. Herederos de un pragmatismo ejecutivo, que, normalmente, decide que hacer bajo las presiones coyunturales de intereses, y de una cultura gerencial de improvisación, que no se preocupa de anticipar obstrucciones ejecutivas, demostraron no disponer de una base de proyectos ni de rutinas sistemáticas para preparar informes de costes. Esto hizo que cometieran muchos errores de costes.

El análisis de la experiencia del presupuesto participativo en Belo Horizonte, nos demuestra las dificultades existentes para la consolidación del proceso participativo; como es la deficiencia de la administración pública para trabajar de forma programada y su frágil capacidad gerencial para producir informaciones estratégicas para la toma de decisiones³¹.

C) PALMEIRA

El Ayuntamiento de Palmeira empezó este año a implantar el OP. Para ello se dividió la ciudad en 15 regiones (con zonas rurales y urbanas) donde fueron elegidos representantes para el Consejo Municipal del OP, compuesto hasta ahora por representantes de entidades. La

³¹ Wieland Silberschneider: "Orçamento participativo: redefiniendo o planejamento da ação governamental com participação popular: a experiência de Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil. III Congreso Internacional del CLAD, 14-17 de octubre de 1998, Madrid.

finalidad de este Consejo es elaborar, conjuntamente con el ayuntamiento, el Presupuesto anual, el Plan Plurianual de Inversiones y la ley de Directrices Presupuestarias. Todavía no es posible conocer datos ni sacar conclusiones.

D) SANTA BÁRBARA D'OESTE

La aplicación del OP comenzó en esta ciudad en 1997, siendo sus objetivos básicos: elevar la calidad de la planificación pública e iniciar un proceso de rescate de la ciudadanía. La metodología aplicada aunque parecida a la de Porto Alegre tiene diferencias que obedecen a las especificidades de la región.

El método utilizado en 1997 fue el siguiente:

1) Urnas -- la población recibió a través de las facturas del agua un cuestionario en el cuál podían indicar la obra que les parecía más necesaria para su barrio y en que área les parecía más prioritaria las inversiones (salud, educación...). Estos cuestionarios eran depositados en urnas preparadas para ello en 40 lugares de la ciudad.

Fichas de proyecto-- paralelamente al proceso de votación de las prioridades, se solicitó a cada secretario que hiciese una lista con las pretensiones de inversiones para el año 1998.

2) Plenarias Temáticas -- se crearon 11 plenarias para discutir sobre las diversas áreas.

3) Asambleas Finales -- se realizaron 2 asambleas finales que tenían como objetivo hacer los últimos ajustes al presupuesto, población y secretarios, para su posterior envío a la Câmara de Vereadores para su aprobación.

4) Fiscalización de la Ejecución -- se intenta realizar una fiscalización rigurosa del cumplimiento de las inversiones aprobadas. Para ello se creó una comisión de acompañamiento, formada por la Comunidad y la Câmara de Vereadores.

En el primer año en las Asambleas Finales se aprobó un Reglamento Interno del OP., que es revisado todos los años³².

La Campaña del Pueblo. La participación en el sector local de Kerala .³³

En este punto pretendemos plantear muy someramente algunos aspectos significativos del proceso de descentralización de la planificación y participación del pueblo que se está

³² Prefectura de Santa Bárbara D'Oeste.

³³ Esta parte de la comunicación está basada en los trabajos del profesor T.M. Thomas Isaac del Center of Development Studies de Trivandrum y que actualmente es miembro del State Planning Board del gobierno de Kerala.

produciendo en el Estado de Kerala de la Unión India en los últimos tres años. Comenzaremos por algunos datos referentes a este Estado.

Kerala es un pequeño estado en la República India. Su territorio supone el 1,2% del total de la Unión. Está situada en el extremo sur oeste. Limita al oeste con el Mar de Arabia y al este con la cordillera Western Ghats. Su población es de 29 millones de habitantes. Un hecho muy significativo en este estado es que es el único de la India en el que hay más mujeres que hombres (51% de mujeres).

En Kerala se han producido rápidos cambios demográficos en el corto espacio de dos décadas. El estado es la vanguardia de estos avances debidos a la caída de la tasa de natalidad, caída de la tasa de mortalidad, mortalidad infantil, y altas tasas de alfabetismo especialmente en las mujeres.

La esperanza de vida en el año 90 era de 74.7 años para las mujeres y 67.3 para los hombres, en el caso español es de 81 en las mujeres y 74 en los hombres. El crecimiento del Producto Nacional Bruto en 1997-1998 fue del 6,6 %, el crecimiento de toda la India fué del 5%. Existía una alta tasa de crecimiento de la población a principios del siglo XX hasta 1971. En este periodo la población de Kerala creció 3,34 veces mientras que la población india creció 2,3 veces. El periodo comprendido entre 1961 y 1971 fue crucial en esta transición demográfica. Entre 1971 y 1981 la tasa de crecimiento de la población descendió en un 27%. Entre 1981 y 1991 la tasa de crecimiento volvió a descender en un 26%. Actualmente la tasa de crecimiento de la población es del 1,3%.

La renta per cápita en Kerala (1997-1998) es de 10936 rupias. (36.028, pesetas, 219 US \$) un 14% menos de la India. España para el año 1997 tenía una renta per cápita de 1.870.000 pesetas esto es aproximadamente 11.333 US \$ o 467.500 rupias. Es decir tan solo 43 veces más.

India es un sistema federal y Kerala es uno de los estados que lo componen. El estado se creó en 1956. Antes de esto estaba formada por tres reinos: Travancore, Cochin y Malabar. Las primeras elecciones se produjeron en 1957 y el partido comunista alcanzó el poder. El primer gobierno comunista elegido en el mundo. Se inició inmediatamente una reforma agraria. Anteriormente lo que existía era un sistema feudal. Se permitió mantener a los propietarios de tierras hasta 5 hectáreas y el resto fue expropiado y entregado a los jornaleros. Los campesinos que arrendaban las tierras se convirtieron en propietarios. Este fue un importante punto de partida para un desarrollo equitativo en Kerala. Esto se conoce como el modelo de desarrollo de Kerala.

Kerala ha alcanzado altos niveles de desarrollo social (salud, educación, transición demográfica, etc.) con bajos niveles de crecimiento económico en relación con el resto de la India.

El gobierno de Kerala llevó a cabo grandes inversiones en sanidad, educación,... El gobierno suministra asistencia sanitaria a los más pobres. Se establecieron centros de asistencia primaria en cada municipio. La educación primaria y secundaria es gratuita, siendo la primaria obligatoria. Se impulsó especialmente la educación de la mujer. Los alimentos de primera necesidad se subvencionaron. Todo esto ayudó a aumentar el nivel de salud y disminuir el de pobreza.

El partido comunista y el partido del congreso son los partidos más importantes de Kerala integrados en dos coaliciones electorales. Suelen alternarse en el poder

Antes de iniciar la descripción de la experiencia de Kerala en planificación descentralizada y participación, describiremos someramente las implicaciones de las enmiendas 73 y 74 de la Constitución de la Unión India de 1993 que han permitido el desarrollo del proceso keralí.

Se establece una estructura uniforme de tres niveles de corporaciones locales: distrito, bloque, y municipio, elecciones cada cinco años organizadas por una comisión electoral independiente. Un conjunto de 29 competencias deberán ser transferidas a las corporaciones locales. Los gobiernos de los estados deberán crear una comisión para determinar los ingresos del Estado que corresponden a los gobiernos locales.

La modificación constitucional permite la existencia de un auténtico nivel de gobierno local que hasta el momento no era posible.

El Estado de Kerala en el que se habían producido importantes transformaciones como la reforma agraria, alfabetización de toda la población, y un gran desarrollo de las organizaciones de base tenía unas condiciones privilegiadas para desarrollar estas instituciones³⁴. Se habían desarrollado distintos intentos de desarrollar un sector local en el pasado desde la creación del estado de Kerala y la elección de su primer gobierno en 1957 pero hasta 1991 no hubo representantes elegidos en el sector local. La llegada al poder en 1996 del Frente Democrático de Izquierdas ha supuesto un cambio fundamental en el proceso de consolidación del sector local y el inicio de lo que podríamos denominar autogobierno local.

Una de las primeras decisiones del nuevo gobierno fue transferir el 35-40% de las inversiones del 9º plan a proyectos y programas propuestos por las corporaciones locales.

Uno de los rasgos más originales del proceso de descentralización y participación en Kerala es la vinculación entre la planificación descentralizada y las instituciones locales. Se intenta que el proceso de planificación se inicie en las bases con la máxima implicación de los ciudadanos. Es un proceso de planificación que pretende ser de abajo a arriba.

³⁴ Véase Patrick Heller, "Social Capital as a Product of Class Mobilization and State Intervention: Industrial Workers in Kerala, India", *World Development*, Vol 24, nº 6, 1996.

La participación de los ciudadanos y este es un elemento peculiar no está limitada a los representantes elegidos o a las asociaciones u organizaciones sino que incluye a los ciudadanos en las asambleas del municipio (grama sabhas), a expertos no funcionarios y a voluntarios que participan en la preparación de los informes, formulación de los proyectos, y confección del plan.

Para poder llevar a cabo esta transformación el gobierno del Estado de Kerala ha puesto en marcha una serie de medidas de reorganización administrativa y modificaciones legales al objeto de institucionalizar el proceso de planificación y ejecución a nivel local.

Los cambios institucionales que deben producirse así como otras condiciones necesarias para que el proceso tenga éxito como son la formación del personal y la creación de bases de datos, exigirán algunos años para llevarse a cabo y ser plenamente operativos. El gobierno de Kerala es consciente de la existencia de desfases entre las condiciones necesarias para llevar a la práctica con el máximo de eficacia el proyecto y las posibilidades de satisfacer a corto plazo esas condiciones.

Teniendo en cuenta que se va a producir inevitablemente esa demora, se pretenden establecer mecanismos para dotar informalmente de capacidades mínimas a las instituciones locales para que sean capaces de preparar y poner en marcha los planes.

Con este objetivo se desarrolla la Campaña para la planificación descentralizada. Se trata pues de reforzar el proceso acelerando la creación de las condiciones necesarias para que pueda tener éxito.

La campaña del pueblo para la planificación descentralizada.

Como hemos comentado anteriormente una vez tomada la decisión política de descentralizar la planificación e incorporar a los ciudadanos al proceso, se pone en marcha esta campaña. Nos vamos a referir aquí a los elementos más destacados de la misma sin entrar en detalles de la misma.³⁵

Esta campaña se inicia el 17 de agosto de 1996. Se estructura en seis fases. Se crea un consejo asesor compuesto por eminentes personalidades del Estado que trata de asegurar el más alto consenso en torno a la campaña. El Consejo junto a representantes de todos los partidos políticos y de las organizaciones de masas más importantes, incluye también a los rectores de las universidades y líderes culturales.

Los aspectos más relevantes en nuestra opinión de las distintas fases son los siguientes.

³⁵ Próximamente aparecerá una publicación del profesor T.M. Thomas Isaac que desarrolla en detalle esta experiencia.

Se parte de que la identificación de las necesidades sentidas por el pueblo es el primer paso de la descentralización. Esto se lleva a cabo mediante la convocatoria de las asambleas de los municipios (Grama Sabhas), intentando asegurar la máxima participación de los ciudadanos y especialmente de las mujeres y otros sectores marginales. Para facilitar la participación las asambleas se convocan los días no laborales.

Un elemento muy importante en el proceso keralí es la participación de voluntarios, directamente y sin mediación de organizaciones de cualquier tipo. Equipos de voluntarios visitan los hogares y explican los objetivos de la campaña al objeto de fomentar la participación de la población. Se estima que alrededor de 2 millones y medio de personas participaron en las reuniones de las asambleas de los municipios. Un 27% de los participantes eran mujeres, cifra que dada la situación de la mujer en la India es muy importante.

La determinación de los recursos humanos y materiales de la localidad es un elemento previo necesario al proceso de planificación. Se trata de analizar las necesidades con los recursos disponibles de la población. El proceso de descentralización y participación está produciendo un mejor aprovechamiento de los medios existentes en los diferentes municipios debido a que se va generando progresivamente una cultura de eficiencia en el uso de los recursos que lo primero que exige es conocer cuales son los disponibles. Evidentemente la capacidad de recoger datos, analizarlos y generar informes relevantes, ha sido muy diferente de unos municipios a otros. De hecho, se reconoce como uno de los puntos débiles del proceso.

Una vez conocidas las necesidades y los recursos disponibles, se procede a elaborar los proyectos. Se crean grupos de trabajo para esta tarea. Posteriormente estos proyectos se integran en el plan anual a nivel municipal. Estos planes se integran a nivel de bloque y distrito. En esos niveles se procede a la evaluación de los mismos en términos técnicos sin cuestionar las prioridades definidas por los municipios.

En esta fase se produce otro hecho peculiar del proceso keralí el llamado cuerpo de técnicos voluntarios. El número de proyectos a evaluar era tan alto que no disponían de la estructura administrativa suficiente. Por esta razón incorporan al proceso como voluntarios a más de 4.000 expertos especialmente profesionales y expertos jubilados que debían comprometerse a dedicar al menos un día a la semana a apoyar técnicamente a los municipios. Volvemos a observar en este tema un elemento recurrente como es la participación de los voluntarios directamente con las instituciones públicas.

Para terminar este punto querríamos destacar dos aspectos claramente asumidos en esta experiencia: la necesidad de formación y la transparencia en la gestión. Respecto al primero decir que se ha desarrollado un amplísimo programa de formación a todos los niveles Estatal, distrito, bloque y municipio y en relación al segundo que cualquier ciudadano puede conocer las cuentas de todos y cada uno de los proyectos desarrollados en su municipio con tan solo pedirlos. Las cuentas agregadas del municipio se publican y reparten a la población.

Conclusiones

Parece inevitable acabar cualquier artículo o comunicación a un Congreso, como es el caso, con un punto dedicado a conclusiones. En nuestro caso y dado que como indicamos al principio, estamos en un proceso inicial de investigación, nos resulta difícil poder llegar con el mínimo de rigor algún tipo de conclusión. A pesar de esto nos atrevemos a plantear algunas líneas de conclusiones con el objetivo casi único de provocar la discusión.

En primer lugar creemos poder afirmar que el propio concepto de participación requiere una definición previa que en nuestro caso no hemos sido aún capaces de alcanzar. Parece evidente que el concepto necesariamente tendrá un alto contenido ideológico y que dependiendo de la “escuela” a la que pertenezcamos, entenderemos que la esencia del mismo radica en las distribuciones de renta y riqueza, esto es en qué parte se recibe o bien en que medida tomamos parte en una cosa. El enfoque interdisciplinar que pretendemos adoptar puede ayudarnos a incorporar a la definición puntos de vista que muchas veces se escapan desde cada ciencia particular.

Soslayada la discusión anterior parecen existir ciertos elementos que en todo caso podrían facilitar la incorporación de mecanismos innovadores de participación. Entre estos podemos destacar:

- La transparencia
- La discusión presupuestaria en términos de políticas
- La formación.

La transparencia en la gestión permite conocer al menos relativamente datos relevantes para que los ciudadanos sepan cual es la actuación real del sector público. Ayudaría a reducir la “ilusión” participativa en la medida en la que se incrementaría la consciencia de que la realidad no se corresponde con lo que se “cree”.

La discusión presupuestaria en términos de políticas, permitiría priorizar en términos de programas y proyectos. Facilitaría la visualización de los intereses en contradicción o en competencia y repolitizaría el proceso presupuestario. Esta “repolitización” es en nuestra opinión una condición absolutamente necesaria para la participación ciudadana. Como hemos indicado para el caso español, la discusión en términos de presupuesto administrativo clásico impide cualquier discusión política, no permite plantear la pregunta ¿qué queremos hacer?, ¿en qué queremos gastar?, en términos de a quien benefician las políticas públicas y en que cuantía. La discusión en esos términos lleva necesariamente a la situación que Fasiani describía como “inconfesadas redistribuciones de riqueza”.

La formación tanto de los ciudadanos como de los políticos y funcionarios es otro elemento clave, no sólo para el éxito en la puesta en práctica de estos mecanismos innovadores sino como base para poder generar el cambio cultural que estos procesos requieren.

Existen otros elementos que parecen ser esenciales y que se derivan de las experiencias concretas que se han producido como son: necesidad de un fuerte liderazgo, necesidad de centralización previa a la descentralización, umbral mínimo de capacidad de gasto,... Sin embargo deberíamos ser cautelosos en relación a estos elementos, debido a que sería necesario conocer y analizar más experiencias concretas para inferir conclusiones generales.

Por último y como resumen de nuestra posición, consideramos que es necesario profundizar en el enfoque que proponemos, esto es, el presupuesto como eje de la participación porque cualquier planteamiento que no tenga en cuenta esta realidad será otra forma más de “ilusión”.



