

# Justicia distributiva: el presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil

Armando Rendón Corona\*

Justicia distributiva es un concepto relativo al sistema de Presupuesto Participativo surgido en Porto Alegre, Brasil, el cual irradia a muchas ciudades y localidades latinoamericanas. El artículo explica cómo una estructura de participación ciudadana procesa la demanda social, cómo se ha desenvuelto su clasificación y el procedimiento por el cual se jerarquizan y se fijan las prioridades del gasto público, con una visión de corto y largo plazos. Se exponen los criterios generales de la distribución del gasto público, pero también la deliberación social sobre los ingresos tributarios. Discute también los problemas que se presentan en la aplicación de este modelo y los desafíos futuros. El artículo enfatiza los aspectos técnicos de este nuevo sistema de democracia participativa.

**Palabras clave:** Carencia de servicios, comunidad, criterios distributivos, demanda social, grado de necesidad, impuestos, inversión, jerarquía de las demandas, justicia distributiva, participación, presupuesto participativo, prioridades.

## El modelo

En otros escritos (Rendón, 2004a:9-36; y 2004b:183-214) hemos explicado que el presupuesto participativo, nacido en Porto Alegre y luego ramificado a 140 ciudades brasileñas y muchas otras latinoamericanas, no representa únicamente una forma de intervención social en la orientación de los recursos públicos, sino que es un nuevo tipo de régimen político, una verdadera innovación frente al

\* Profesor del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

sistema de democracia representativa. Aquí nos limitaremos a exponer, de manera resumida, lo que concierne a la gestión de los recursos públicos municipales con un sentido de justicia social distributiva.

En Porto Alegre, el proceso evolutivo de la estructura participativa de la sociedad se ha expresado en una adecuación constante de la organización y el método de distribución de los recursos municipales, ajustando sucesivamente los criterios y procedimientos a la concepción de justicia redistributiva. Todo el procedimiento de elaboración del presupuesto consiste en una articulación de tres objetivos fundamentales: la democracia participativa, la equidad o justicia redistributiva y la eficacia técnico-política, lo que en términos prácticos significa la conciliación de tres criterios: territorial-democrático, sectorial-temático y técnicos.

Lo más significativo de este proceso de evolución es que las comunidades concibieron un sistema de distribución que prioriza la atención a las mayores carencias y no la mayor capacidad de movilización o la mayor aportación económica de los contribuyentes, lo que denota un cambio sustancial en la cultura cívica, ya que antes cada región entraba en competencia con las otras por obtener mayores recursos y se propiciaba el reparto "clientelista", tendencia arraigada en las sociedades latinoamericanas que perpetúa la desigualdad. La nueva orientación es el reflejo de una cultura que adopta la justicia distributiva como un valor común, mediante la deliberación colectiva, cosa muy distinta a la aplicación de políticas públicas basadas en el principio de autoridad.

En el fondo se trata de un método de distribución de una proporción de los recursos públicos en una economía de escasez. Es un método que combina tres lineamientos: que tiene una orientación preferente por los grupos sociales que viven en condiciones más desventajosas, que ve los problemas desde las microcomunidades de barrio hasta la planeación de la ciudad en su conjunto y que busca las soluciones progresivas. Su dificultad radica en que tiene que gestionar la tensión entre el nivel de necesidad de los sectores sociales, la capacidad de negociación de cada uno y las necesidades de la ciudad. Es un sistema que ha podido dar una salida democrática al exceso de demandas originadas en el atraso y la desigualdad históricos, con un volumen limitado de recursos. El procedimiento acordado combina las exigencias

de los participantes con las mayores necesidades, independiente de que los sujetos participen o no. De ahí la definición de los criterios distributivos, del grado de necesidad y las prioridades fijadas por las comunidades con un peso específico de cada criterio.

De manera resumida, se puede decir que las necesidades sociales son percibidas por la población de distintas maneras, conforme a los intereses propios de las clases y estratos sociales, de la antigüedad de su asentamiento en la ciudad, la urgencia de los problemas y de la capacidad para obtener respuesta a sus demandas. La variación del tipo y frecuencia de las demandas parece estar fuertemente relacionada con un grado progresivo de satisfacción. Esto se observa en el número y variedad de las demandas, a partir de lo más apremiante definido por las comunidades.

Es ilustrativo de esta dinámica el caso de las políticas sociales bajo la tercera administración del presupuesto participativo (PP), Raúl Pont como alcalde, cuando el grupo de temas-demandas: educación, salud, asistencia social y habitación llegó a crecer 32.7 en 2001 respecto a 1996, ya bajo las directrices de un Plan Plurianual. Fue el fruto de la presión de instancias como el Consejo Municipal de Asistencia Social, el Foro de Entidades (organismos sociales) y el Consejo Municipal de los Derechos del Niño y del Adolescente, para intensificar la discusión sobre la necesidad de ampliar los recursos en estas áreas. Así, el tema "Asistencia social", por ejemplo, pasó a ser priorizado en las regiones a partir de 1999: 1996 una región; 1997, dos; 1998, tres; 1999, ocho; 2000, doce; 2001, nueve. En términos de recursos, el gasto pasó de 19.3 millones de reales a precios corrientes, a 23.4, con una tasa de crecimiento real de 21 por ciento (Passos y Olegario, 2000:70-72).

El principio guía es la equidad con miras a corregir la desigualdad existente, a partir de lo que puede ofrecer el presupuesto municipal pero que genera una dinámica más amplia. El método de justicia distributiva supone una cultura de solidaridad social elevada, pero también un gobierno democrático que se guía por el interés general percibido como equilibrio social, redistribuyendo positivamente los ingresos públicos para elevar las condiciones de vida y de trabajo de los sectores sociales más desprovistos.

Se puede decir también que es un método de regulación del conflicto de intereses sociales y políticos, mediante la deliberación y la ne-

gociación de acuerdos formalizados entre la diversidad de grupos sociales.

A diferencia de los modelos tecnocráticos, supuestamente acabados, el presupuesto participativo ha sido un proceso de construcción social, tal como lo hace notar Fedozzi: “No estaba resuelto el tema de cómo distribuir los recursos entre las diferentes regiones y las (plena-rias) temáticas. Esto fue un aprendizaje. Ninguno de los actores tenía idea y fue siendo creado por la propia práctica, reflexionando sobre la práctica y así se llegó a una metodología para una distribución de los recursos entre las regiones” (Fedozzi, 2004:91).

### **Diversificación de las demandas de servicios**

En 1991 eran siete los servicios prioritarios más demandados: saneamiento básico, regularización del uso de la tierra, transportes, salud, organización de la ciudad, pavimentación (a la que se daba el nombre de “comunitaria”, lo que se abandonó en 1995) y educación. En 1994-1995 se reagruparon y ampliaron los servicios demandados: circulación y transporte, salud y asistencia social, cultura y esparcimiento, desarrollo económico y tributación, educación, organización de la ciudad y desarrollo urbano.

En 1997 se da una distinta dimensión al tema de regularización del uso de la tierra, que pasa a llamarse política habitacional, abarcando la regularización y uso de la tierra, reasentamiento, urbanización y unidades habitacionales. Además se desagregan los temas de áreas de esparcimiento, deporte y ocio, desarrollo económico y cultura, que cobrará mayor amplitud en el 2000. También en 1997 se cambió el concepto “Asistencia social”, que hasta el año anterior era un subtema del tema “Organización de la ciudad”, convirtiéndose en un tema por sí mismo.

En 2001 la lista de temas prioritarios sumaban ya 13, con cambios de denominación, como en los casos de saneamiento ambiental, el tema habitacional pasa a ser habitación y organización, y se añade iluminación pública. En resumen, en 1997 se llegó a ocho temas, en 1998 pasaron a 12 y desde 2001 son 13. De la clasificación de temas a priorizar por las comunidades de las regiones que aparece en el Reglamento Interno del Consejo del Presupuesto del 2005, especifica-

das después en la lista de prioridades temáticas, resultan los siguientes 13 rubros.<sup>1</sup>

## Prioridades temáticas de las regiones 2005

*Saneamiento básico:* red de aguas, alcantarillado cloacal; conductos de aguas pluviales (micro y macro drenaje), arroyos y cursos de agua (drenaje y dragado); programa de educación ambiental.

*Política habitacional:* 1) Programa de regularización fundiaria y urbanística: levantamiento topográfico y catastral, urbanización de colonias, construcción de unidades habitacionales en las colonias. Cooperativas habitacionales de bajo costo. Parcelamientos irregulares y clandestinos. 2) Producción habitacional: programa de reasentamiento, programa de ayuda mutua, cooperativas habitacionales autogestoriales de bajo costo.

*Pavimentación de calles.*

*Educación:* Infantil, 0 a 6 años, guarderías comunitarias, etcéte-

<sup>1</sup> Exponemos la lista de manera resumida y con una traducción libre a los términos comúnmente usados en México. *Orçamento Participativo. Regimento Interno. Criterios Gerais Técnicos e Regionais. Porto Alegre, Brasil, 2005*, pp. 20-21, 26-28. Además, una variación en las denominaciones de los mismos rubros es la que se aparece en los formatos del ayuntamiento de Porto Alegre, elaborados por el Gabinete de Planificación (GAPLAN): Saneamiento básico: *a*) regularización esencial (concesiones de uso, adquisiciones); *b*) realquiler; *c*) urbanización; *d*) producción de unidades de vivienda.

Vías públicas: arreglo de las vías públicas (incluidas aceras, escaleras, pasarelas, pequeños puentes).

Educación: *a*) Educación infantil –0 a 6 años–. Escuelas-guarderías comunitarias. Rehabilitación de escuelas. *b*) Enseñanza fundamental –de primero a octavo curso– ampliación, rehabilitación y construcción de escuelas. *c*) Educación de jóvenes y de adultos.

Asistencia social: *a*) Acogida de niños y adolescentes. Programa extraclase, señal verde, construcción de casas de paso, etcétera. *b*) Acogida familiar-núcleo de apoyo familiar. *c*) Acogida de la población adulta. Punto de acogida social, construcción y rehabilitación de recursos de urgencia, de casas de acogida y de albergues. *d*) Grupos de acogida de la tercera edad.

Salud: *a*) Rehabilitación, engrandecimiento y construcción de centros de salud. *b*) Aumento de los servicios sanitarios de red de base.

Transporte y circulación: depósitos, refugios, señalización.

Organización de la ciudad: *a*) Alumbrado público. *b*) Aprovisionamiento. *c*) Equipamientos culturales. *d*) Mercados. *e*) Estadios de fútbol y equipamientos deportivos, equipamientos de ocio. *f*) Rehabilitación y ampliación de centros comunitarios (De Souza, s/f:68, y Genro y De Souza, 2000).

ra. Enseñanza básica. Educación de jóvenes y adultos. Educación especial.

*Asistencia social:* Atención a niños y adolescentes. Atención a la familia. Atención a la población adulta. Atención a ancianos. Atención a portadores de deficiencia. Reforma, ampliación o implantación de unidades de asistencia social y de espacios comunitarios. Programa extraclase.

*Salud:* Reforma, ampliación y construcción de puestos de salud, de servicios de la red básica, equipamientos para los puestos de salud.

*Circulación y transporte:* Depósitos, áreas de embarque y desembarque de pasajeros, señalización.

*Áreas de descanso:* Plazas y parques, áreas infantiles.

*Deporte y esparcimiento:* Campos de fútbol, equipamiento de áreas públicas municipales, reforma o ampliación de centros comunitarios.

*Iluminación pública.*

*Desarrollo económico, impuestos y turismo.*

*Cultura:* Equipamientos, descentralización, eventos.

*Saneamiento ambiental:* Atención a colonias, colecta selectiva, programa de composta, unidades de selección.

## **Procedimiento para fijar prioridades a la demanda social**

El presupuesto participativo abre un horizonte democratizador desde el momento en que emprende un proceso deliberativo en varios niveles: en primer término entre los habitantes de las comunidades vecinales, calles, barrios y colonias (*vilas*), donde el intercambio de opiniones es directo entre las personas; la participación de la población no sólo ocurre en esta etapa de adopción de decisiones, sino que se extiende a todo el proceso en la medida en que está informada y vigilante de todo el proceso en el que están a la vista la pirámide participativa y el gobierno municipal.

El primer paso es seleccionar las prioridades dentro de los 13 servicios municipales (también llamados sectores de actividad), que son variables según los niveles socioeconómicos y la distribución de la población en el territorio. Puesto que la capacidad de atención es limitada, debe considerarse dentro de los distintos tipos de servicios a cuáles

obras específicas la población les da prioridad, lo cual naturalmente genera tensiones a resolver de acuerdo con el método democrático.

Todas las demandas se presentan personalmente por cualquier medio, incluido la internet, y serán obligatoriamente evaluadas y deliberadas en los foros de delegados.

Desde este nivel las comunidades enumeran todas sus demandas, dándoles un orden jerárquico de acuerdo con prioridades que ellas mismas establecen. El reglamento interno establece dos premisas: “1. Cada asociación, comisión de calle, etc. hace el levantamiento de sus necesidades. 2. En asamblea de cada microrregión, las comunidades deciden: a) un orden de prioridades por Tema; b) en cada Tema, las demandas jerarquizadas”. De este modo, los 13 grupos temáticos (14 considerando que saneamiento básico lo subdividen en dos grupos), toman un orden según el cual la principal demanda temática ocupa el lugar 14, equivalente a 14 puntos, y la última el lugar número 1, equivalente a un punto. Al sumar todas las demandas de todas las microrregiones en cada tema, resulta una puntuación acumulada mayor en los temas más demandados y así sucesivamente.

Además, en distintos temas hay criterios más específicos, por ejemplo, para pavimentación se prioriza las calles a pavimentar; en caso de empate entre comunidades se aplica el criterio de mayor carencia o infraestructura. De persistir el empate, se aplica el segundo criterio de población afectada y, si aún persiste el empate, se siguen criterios más específicos: acceso a una escuela, líneas de autobús, acceso a puesto de salud, vías de abastecimiento y vías interbarrios. En el caso de política habitacional y saneamiento básico, el criterio será el del número de familias beneficiadas.<sup>2</sup>

El segundo nivel de deliberación y decisión lo constituyen 16 consejos llamados “foros regionales”, que se integran con delegados elegidos por las comunidades en cada una de las 16 regiones en que se divide la ciudad; aquí los delegados están mandatados para presentar las demandas de base previamente jerarquizadas, pero que al integrar todas las demandas de la región, sufren un segundo tamiz de priorización. Siguiendo estos criterios cada vez más específicos, se establecen las prioridades en cada tema de demandas, lo que exige de los de-

<sup>2</sup> *Reglamento Interno 2005, Criterios generales para la distribución de recursos entre regiones y temáticas*, pp. 20-23.

legados “un esfuerzo redoblado” para llegar a acuerdos, lo que a su vez supone una gran capacidad de ser solidarios socialmente. El resultado es una justicia social creada por los propios habitantes de la región pensando en los recursos disponibles en el siguiente año, pero confiando en que las demandas menos importantes serán atendidas gracias a un proceso progresivo plurianual, lo que quizás es uno de los impulsores del sistema participativo.

Así pues, tras la segunda ronda de deliberaciones ciudadanas en el nivel de los foros regionales (consejos), comienza la elaboración de la primera matriz presupuestaria: cada una de las 16 regiones presenta al GAPLAN las prioridades temáticas y la jerarquización de los trabajos. Cada región elabora un documento con las cuatro prioridades entre los 13 temas arriba mencionados. Además, se presenta un formulario para cada propuesta de trabajo o de servicios, que la describe e indica su localización y su jerarquía en las demandas. El mismo procedimiento se sigue con las mesas temáticas (De Souza, s/f:50; Genro y De Souza, 2000).

Estas mesas temáticas merecen una mención especial porque contienen un segundo principio de participación por agrupamientos sociales conforme a temas generales que afectan a la ciudad en su conjunto, como son las organizaciones de empresarios y trabajadores y organismos no gubernamentales. Hay aquí una deliberación pluralista en torno a problemas específicos. Se ha hablado de cinco mesas, pero el reglamento de 2005 aparecen seis: “Circulación y transporte”, “Salud y asistencia social”, “Educación, deporte y esparcimiento”, “Cultura”, “Desarrollo económico, tributación y turismo” y “Organización de la ciudad, desarrollo urbano y ambiental”. Cada mesa temática elige a dos consejeros propietarios y dos suplentes, que las representan en el Consejo del Presupuesto Participativo de la ciudad.

En la elaboración del presupuesto y el plan de inversiones se sigue el siguiente procedimiento para obtener las prioridades, de acuerdo con las reglas establecidas en el reglamento interno:

Se aplican tres criterios generales (carencia de servicios o infraestructura, población total de la región y prioridad temática de la región) “para la distribución de recursos a las tres primeras prioridades temáticas escogidas globalmente por las 16 regiones”: *a)* cada región escoge cuatro prioridades dentro de las 13 prioridades temáticas; *b)* son atribuidas notas a las prioridades de cada región; *c)* sumando las notas



de todas las prioridades de las 16 regiones se llega (toman) las tres prioridades que sumen la mayor puntuación. De la cuarta a la décimo tercera prioridades pueden ser atendidas “considerándose la viabilidad técnica de las demandas y la carencia de infraestructura o servicio de cada región”; en primer lugar, la cuarta prioridad.<sup>3</sup> Lo anterior se ha explicado también por diversos autores de la siguiente manera.

1. Las asambleas de cada una de las 16 regiones y cinco plenarios temáticas escogen en orden de importancia las primeras cuatro prioridades de un conjunto de 13 servicios municipales específicos; luego se ordenan dentro de una escala de mayor a menor prioridad, pero dentro de cada una se da una segunda jerarquización asignándoles puntos: la primera prioridad tiene cuatro puntos, en tanto que la cuarta tiene un punto y serán las que más pesarán en la elaboración del presupuesto; las restantes demandas son jerarquizadas pero sin peso (véase el cuadro 1).
2. Cuando se termina la segunda ronda deliberativa, todas las prioridades de las 16 regiones son sumadas y se determinan las principales para el año siguiente.
3. Se confrontan las prioridades con los recursos financieros y su distribución entre las regiones (Navarro, 1998:309-310; Sabalza, 2003; Gret y Sintomer, 2002:45-46, 48-49, 53-54).<sup>4</sup>

Como se ha dicho, el procedimiento de selección de las prioridades va desde los barrios hacia las regiones. Tomemos un ejemplo en la Región Sur en el 2005 (véase cuadro en página siguiente).

Estos datos muestran una distribución irregular de las demandas, el primer barrio concentra 36 por ciento de las demandas, mientras que los dos últimos apenas suman 11 por ciento, esto indica que las necesidades son mayores en algunos barrios y, por lo tanto, se plantea un mayor número y diversidad de demandas. Esto quizás se explica porque en la región coexisten mezcladas zonas de clase alta, clase media y

<sup>3</sup> *Reglamento Interno 2005, Criterios generales para la distribución de recursos entre regiones y temáticas*, p. 25.

<sup>4</sup> Véase también el anexo III, “Criterios para la distribución de los recursos”, en De Sousa, 2003:221-227; y *Presupuesto participativo. La experiencia de gestión pública del PP*:9.

<i>Barrios</i>	<i>Núm. de demandas</i>	<i>%</i>	<i>De 1 a 3</i>	<i>De 4 a 6</i>	<i>7 y más</i>
Tristeza	45	36	17	18	10
Ipanema	26	21	10	7	9
Aberta dos Morros	21	17	3	4	14
Serraria	6	4	4	1	1
Hípica	9	7	2	4	3
No catastrado	15	12	5	6	4
Total demandas	122	97	41	40	41

*Fuente:* Con base en un documento que nos fue proporcionado por Ronaldo Endler, miembro del Consejo del Presupuesto Participativo (COP), Región Sur en 2005.

popular; en los barrios populares las carencias son mayores pero también es mayor la participación ciudadana. Las últimas tres columnas se refieren a las prioridades: los primeros tres barrios presentan mayor diversidad de necesidades y no dejan de plantearlas aunque no estén en el primer grupo donde tienen más posibilidades de ser satisfechas.

Siguiendo el mismo caso de la Región Sur, 78 demandas fueron presentadas principalmente por asociaciones de vecinos (moradores), lo que da una idea de la importancia del fenómeno asociativo. Esto significa que existen asociaciones dentro de los barrios, que hay barrios mejor organizados y más participativos que otros. Entendemos que otras demandas fueron planteadas directamente en las asambleas de barrio y no a través de las asociaciones. Además tiene una segunda significación, que las asociaciones corresponden a la población con mayores carencias y más participativa, porque, según nuestra observación directa y las entrevistas realizadas, la población de más altos ingresos tiene sus necesidades resueltas y participa menos. Por ejemplo, en la misma Región Sur, supimos que en un barrio de clase alta la participación se centraba en desalojar a un grupo de familias indígenas asentadas en una reserva ecológica, con el fin de extender el negocio inmobiliario (véase cuadro en página siguiente).

Esta lista es indicativa de la influencia de las asociaciones en la formulación de las demandas prioritarias, pero no es exhaustiva, otra lista de los participantes en la elección de delegados al foro de la Región Sur, indica que el fenómeno de las asociaciones vecinales es mucho más amplio, de modo que los representantes de las asociaciones son

<i>Demandas por entidades, 2005</i>	<i>Núm. de demandas</i>
AMBI	30
Asociación Comunitaria Imperial Park	1
ACOJUR	5
Asociación de Moradores Dorival Castilho	3
ACOREL	3
Asociación de Moradores Bc. Do Guará	2
Asociación de Moradores Bc. Clementel	1
Asociación de Moradores Comunitarios Sta. Cruz	3
Aldeia da Fraternidade	5
Asociación de Moradores VI Pellin	3
Asociación de Moradores Morro Alto	4
Asociación de Moradores Jd. Juca Batista	4
Asociación de Moradores Bc. Do Adelar	7
Asociación Parada 42	1
Creche (guardería) Passo a Passo	1
CEPI Bandeirantes	2
Forum OP Sur	1
Hamilton Viegas	1
Elton Carlos Delandria (morador de Jardim Urubatã)	1

*Fuente:* Con base en un documento proporcionado por Ronaldo Endler, consejero al Consejo del Presupuesto Participativo (COP), Región Sur. Hemos castellanizado algo de la redacción original en portugués para mayor claridad.

responsables de asistir a las asambleas de barrio a presentar las demandas respectivas.

En fin, las prioridades de todas las regiones se sintetizan en las prioridades de la ciudad, pero combinando criterios para dar un sentido de equidad a todo el plan. Así, por ejemplo, la primera prioridad en cada año entre 1994 y 2000, fueron: la regularización del uso de la tierra, la política habitacional, pavimentación y saneamiento básico.<sup>5</sup>

La selección de las primeras tres prioridades no muestra un comportamiento regular, ya que alguno de los rubros como pavimentación tiene gran importancia en los primeros años, disminuye en otros y vuelve a aumentar al final: otras demandas como educación tienen poca o

<sup>5</sup> *Historia del presupuesto participativo de Porto Alegre*, CIDADE/Centro de Asesoría y Estudios Urbanos Rua Antão de Farias, 50-Bom Fim, Porto Alegre, RS, Brasil.

ninguna prioridad al principio pero reaparecen con fuerza en los últimos años; la vivienda es oscilante, pero la salud sólo en un año tuvo gran prioridad.

### **Criterios generales de distribución de los recursos**

En el nivel de la ciudad, el propósito es compensar los desequilibrios demográficos entre las regiones. En esto juega un papel destacado la administración municipal desde 1991, cuando se le asigna la elaboración técnica del coeficiente de carencias. Aquí interviene un mecanismo correctivo que asegura la equidad en el reparto, al adicionar a las prioridades temáticas de la región, los criterios de población total de la región y carencias en servicios o infraestructura. Si bien el momento más significativo en cuanto a la democracia participativa es la expresión de las demandas prioritarias en cada región, estos dos criterios adicionales no fueron objeto de la deliberación por los consejos regionales. Estos criterios han evolucionado, pero la tendencia que se observa es a garantizar un cierto grado de satisfacción de necesidades a todos los grupos sociales, que podrían no quedar cubiertos si se atuviera al solo criterio de un alto nivel de participación comunitario.

En 1989-1990 los criterios utilizados para la distribución de los recursos a las regiones<sup>6</sup> eran: nivel de participación popular en las regiones, contribución de la región al desarrollo de Porto Alegre, población total y población afectada por carencias graves de servicios e infraestructura. Prácticamente en 1991 la distribución de los recursos se hizo atendiendo la demanda de servicios de las regiones más activas en vez de orientar las inversiones de acuerdo con las áreas de mayores carencias. Estos sectores recibieron en los primeros años entre 65 y 70 por ciento de los recursos, pero hubo descontento en las zonas menos favorecidas por este mecanismo. De ahí que los criterios de nivel de participación popular e importancia de la región para el desarrollo de la ciudad fueron suprimidos en 1991, por ser menos objetivos y susceptibles de reintroducir el clientelismo. En cambio, en 1992 se enfatizaron los criterios de población total y grado de carencias de la

<sup>6</sup> La división territorial de la ciudad por regiones tiene sus equivalentes en cada país; algunos autores, por ejemplo, lo traducen como distritos, en cierto modo submunicipalidades; en el caso de la ciudad de México el ámbito equivalente es la delegación política.

población, siempre sujetos a selección de prioridades por los habitantes. En adelante sólo se modificaron los valores (peso o coeficientes, como también se les llama) dados a cada uno de estos criterios, sobre todo el de carencia de servicios e infraestructura urbana de la región, así como los valores atribuidos a las otras prioridades (Gret y Sintomer, 2002:59).

La causa del desequilibrio en el reparto al interior de los sectores populares era que las zonas más movilizadas y pobladas tenían mayor capacidad de presión en detrimento de otras; esto era notorio en el método para elegir delegados vecinales en las 16 regiones, según el cual el número de delegados depende del número de personas participantes en las asambleas de barrio, por lo que los barrios más participativos eligen a un número mayor de delegados, en tanto que las regiones menos pobladas y menos organizadas cuentan con menos delegados. Ese desbalance en la representación en la estructura participativa en favor del binomio peso demográfico y grado de participación, encontró su corrección en el nivel superior de la pirámide, el Consejo de la Ciudad, donde las 16 regiones tienen el mismo número de delegados.

La preocupación por mejorar la situación de la población más pobre (discriminación positiva o acción afirmativa) fue atendida con un refinado procedimiento de asignaciones, que se explica enseguida.

Dicho de manera resumida, de acuerdo con Fedozzi, una vez

[...] definidas las prioridades regionales y temáticas, la distribución entre ellas resulta de la aplicación de criterios objetivos definidos por el Consejo de Presupuesto que son aplicados a cada uno de los sectores de inversiones conforme se detalla: son criterios para distribución de la inversión: 1) carencia de servicio o infraestructura urbana; 2) población en áreas de carencia máxima (este criterio fue excluido por el Consejo de Presupuesto de la distribución de los recursos de inversión a partir de 1996); 3) población total de cada región del Presupuesto Participativo; 4) prioridad atribuida por la región a los sectores de inversiones demandados por ella.

La primera prioridad se orienta a atender la mayor carencia de servicios, por lo que, “no basta con que la región sea muy grande [...] Si es una región no carente, el peso se relativiza”. Según Fedozzi, el hecho significativo de esta jerarquización es que las “Comunidades no sólo lo comprendieron sino que están practicando la justicia distributiva:

cuanto más carente la Región, más recursos va a recibir” (Fedozzi, 2000:9-10, 38-39). Reproducimos a continuación la descripción que ofrece Fedozzi de los pesos y medidas.

1) La población residente en la región o área de carencia en cuestión. Así, cuanto mayor es la población total de la región o la población residente en las áreas de carencia, mayor es el puntaje atribuido al caso; 2) El grado de carencia que la región presenta en el ítem de inversión de que se trata. De la misma forma que el criterio anterior los puntajes indican que cuanto mayor fuera la carencia de la región en ese ítem, mayor será el puntaje para ese caso; 3) El grado de prioridad atribuido al ítem de inversión elegido en cada región. Cuanto más prioritaria fuera la demanda sectorial indicada por la región mayor será su puntaje en aquel sector de inversión en cuestión (Fedozzi, 2000:38-39).

Adicionalmente, hay que aclarar, cada criterio presenta una base de medición diferente, el grado de carencia en porcentaje, la población según una escala de densidad y las prioridades de más a menos, como se indica en el cuadro 1. Para dar una idea más precisa, Fedozzi lo describe así:

[...] hay una nota conforme al porcentaje de carencia. Por ejemplo, tomemos el caso de pavimentación: si la región tiene hasta el 25% de las calles no asfaltadas, le corresponde nota 1. Si la región es altamente carente (más del 75% de las calles no asfaltadas) tiene nota 4. La nota al interior de cada criterio multiplicado por el peso de cada criterio, clasifica la región.

Enseguida se añaden las prioridades acordadas por la población de cada región. Por ejemplo, continúa el autor, si una región escogió como primera prioridad el saneamiento, ésta tendrá nota 4, la nota mayor (Fedozzi, 2004:10).

Por ejemplo en el rubro pavimentación: en el 92 se concluyó que la capacidad de la intendencia para realizar pavimentación sería sólo 21 Km. En el '89 la falta de pavimentación era de 500 Km. Actualmente, según datos oficiales [...] están realizando 20-25 Km por año, el aumento no ha sido muy grande. Entonces, en el año 92 los recursos alcanzan para 21 Km.

Los recursos se distribuyeron de acuerdo con los pesos y las notas. El caso concreto de una región: total de puntos obtenidos: 19 (que representa 6.35 por ciento acorde con el peso de criterios); total a distribuir: 1 374 metros; finalmente, las reuniones intermediarias de las comunidades deciden cuáles calles serán pavimentadas. En suma, “es un sistema que no depende de los votos, que no corre riesgos de dejar lugares olvidados” (Fedozzi, 2004:11).

A cada criterio se le atribuye un puntaje (notas), que varían de 1 a 4 puntos. En el cuadro 1 aparecen los cuatro criterios arriba mencionados, pero hay que recordar que desde 1996 se fusionaron en uno solo los criterios de población del área de carencia y población total.

El criterio “Población en áreas de carencia máxima de servicios o infraestructura” fue suprimido en 1996. Al año siguiente se hizo un ajuste en los pesos: “Carencias de servicios y de infraestructura” (peso 4); “Población total de la región” (peso 2) y “Prioridad temática escogidas por la región” (peso 4). Nuevamente en el año 2000 se hace otro ajuste al peso del criterios de “Prioridad temática de la región” (peso 5) y las notas se mantienen igual: primera prioridad 4, etcétera (De Souza, s/f:73; Genro y De Souza, 2000). Esta última asignación de los pesos se mantiene incluso en el reglamento interno de 2005, “Criterios generales para la distribución de los recursos entre las regiones y temáticas (OP 2002-2005)” (De Sousa, 2003:221-227).

El criterio “Población total de la región” tuvo una modificación, quizás para ajustar la densidad poblacional de las regiones a su tamaño real. Se le asignó valor 2.

Hasta 25 000 habitantes	Nota 1
De 25 000 a 45 000	Nota 2
De 45 000 a 90 000	Nota 3
Por encima de 90 000 habitantes	Nota 4

El criterio “Carencia del servicio o de la infraestructura”, tuvo peso 4. Respecto a los rangos fijados en 1992, en el 2002 se modificaron los dos primeros rangos, podría ser para beneficiar un poco a las regiones con menores necesidades. Los dos últimos rangos no variaron, y así permanece en el reglamento de 2005.

CUADRO 1  
CRITERIOS Y PUNTAJES DE DISTRIBUCIÓN DE INVERSIONES.  
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE LA PREFECTURA MUNICIPAL  
DE PORTO ALEGRE, 1992

<i>Carencia de servicios o infraestructura</i>	<i>Peso 3</i>
Hasta 25%	1 punto
De 26 a 50%	2 puntos
De 51 a 75%	3 puntos
De 76% o más	4 puntos
<i>Población en áreas de carencia máxima de servicios o infraestructura</i>	<i>Peso 2</i>
Hasta 4 999 habitantes	1 punto
De 5 000 a 14 999	2 puntos
De 15 000 a 29 999	3 puntos
Más de 30 000	4 puntos
<i>Población total de la región</i>	<i>Peso 1</i>
Hasta 4 999 habitantes	1 punto
De 50 000 a 99 999	2 puntos
De 100 000 a 199 999	3 puntos
Más de 200 000	4 puntos
<i>Prioridad de la región</i>	<i>Peso 2</i>
De 4ª prioridad o más	1 punto
3ª prioridad	2 puntos
2ª prioridad	3 puntos
1ª prioridad	4 puntos

*Fuente:* Gabinete de Planificación (GAPLAN). Tomado de Luciano Fedozzi, *Presupuesto participativo y esfera pública. Elementos para un debate conceptual.*

De 01% a 14.9 %	Nota 1
De 15% a 50.9%	Nota 2
De 51% a 75.99%	Nota 3
De 76% en adelante	Nota 4

La comparación entre los esquemas de distribución de los recursos en 1992 y en 2002, constata el carácter dinámico del proceso, en un ajuste regular de los intereses a tomar en cuenta mediante la democra-



cia deliberativa. Así se garantiza al menos teóricamente la equidad en la asignación de los recursos, combinando la proporción de las carencias de la población con las prioridades que ella escoge. Dicho de otra manera, se combina la deliberación y el cálculo distributivo, es un resultado del consenso social y la viabilidad técnica.

Resumiendo, estos criterios son significativos porque encierran el principio de equidad. Al respecto Fedozzi afirma que se llegó a esta fórmula hasta el tercer o cuarto año de la experiencia participativa, consistente en “criterios para cada sector prioritario de inversión, elegidos con objetivos transparentes, con valor universal discutidos por los Consejeros del Presupuesto. Esos criterios tienen pesos diferenciados, estableciendo al interior de cada criterio notas para clasificar las regiones y las demandas”. Finalmente, “los recursos recibidos por región (mediante ese cálculo de criterios que contienen pesos y puntos [notas] en cada sector de inversiones y de acuerdo con la jerarquía propuesta) se transforman en obras conforme la jerarquía anteriormente discutida” (Fedozzi, 2004:9).

No hay que olvidar que además de la distribución territorial, existe un segundo plano de participación que son las cinco comisiones (mesas) temáticas donde los sectores sociales intervienen de acuerdo con los temas de interés común, cuyas propuestas también se incorporan a la planeación de las inversiones.

Para elaborar esta matriz presupuestaria también son considerados otros factores adicionales a los “criterios” y prioridades antes comentados: 1) propuestas del gobierno que tiene la obligación de proponer proyectos de interés global para la ciudad; 2) proyectos y obras estructurales definidos en el plan plurianual, así como otras inversiones anteriores que requieran recursos para llevarse a cabo; 3) necesidades fiscales (económicas), o sea, los ingresos del ayuntamiento para mantener los servicios prestados a la población (agua potable, luz, basura, etcétera); entonces se ha de considerar el aumento constante de los ingresos públicos, aumento de la productividad y rebaja en los costos de los servicios asegurados; 4) finalmente, debe reservarse un porcentaje del presupuesto para la realización de obras de urgencia.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Véase *¿Qué es y cómo funciona el presupuesto participativo?*, 3 pp., Octubre\_1917, 19/03/02, <[http://comunistas.net/rev\\_perm/opinion/presupuestos.htm#1](http://comunistas.net/rev_perm/opinion/presupuestos.htm#1)>; Fedozzi, 2004:11; De Souza, 2000:50-52.

FACSIMIL DE APLICACIÓN DEL MÉTODO DE DISTRIBUCIÓN DE INVERSIONES  
DE PAVIMENTACIÓN. PREFECTURA DE PORTO ALEGRE, 1992

Planilla 1 – Cálculo de puntuación total de la Micro región – Sector Pavimentación													Total recursos	1 602 300 000		
Micro Región	Criterios												Compromisos			
	Carencias			Población carente			Población total			Prioridad de la región			Puntaje		21 000 metros	
	P E S O	P U N T O	T O T A L	P E S O	P U N T O	T O T A L	P E S O	P U N T O	T O T A L	P E S O	P U N T O	T O T A L	Total general	%	Valor a distribuir	
1) ILHAS	3	4	12	2	2	4	1	1	1	2	4	8	25	8.36	1 755.85	
2) HUN- NAVE- GANTES	3	1	3	2	2	4	1	2	2	2	1	2	11	3.69	772.58	
3) LESTE	3	2	6	2	4	8	1	3	3	2	4	8	25	8.36	1 755.85	
4) L. DO- PINHEL- RO	3	3	9	2	4	8	1	1	1	2	1	2	20	6.69	1 404.68	
5) NORTE	3	1	3	2	4	8	1	3	3	2	3	6	20	6.69	1 404.68	
6) NOR- DESTE	3	2	6	2	3	6	1	1	1	2	3	6	19	6.35	1 334.45	
7) PARTE- NON	3	3	9	2	4	8	1	2	2	2	4	8	27	9.03	1 896.32	
8) RESTIN- GA	3	2	6	2	3	6	1	1	1	2	4	8	21	7.02	1 474.92	
9) GLORIA	3	2	6	2	4	8	1	2	2	2	4	8	24	8.03	1 685.62	
10) CRUZEL- RO	3	2	6	2	4	8	1	2	2	2	2	4	20	6.69	1 404.68	
11) CRISTAL	3	0	0	2	1	2	1	1	1	2	4	8	11	3.69	772.58	
12) CENTRO SUL	3	3	9	2	4	8	1	2	2	2	3	6	25	8.36	1 755.85	
13) EXTRE- MO SUL	3	2	6	2	3	6	1	1	1	2	2	4	17	5.69	1 193.98	
14) EIXO DA BALTA- ZAR	3	0	0	2	2	4	1	3	3	2	3	6	13	4.35	913.04	
15) SUL	3	2	6	2	1	2	1	1	1	2	2	4	13	4.35	913.04	
16) CENTRO	3	0	0	2	1	2	1	4	4	2	1	2	8	2.69	561.97	
															100.00	21 000.00 m

Total = Peso × puntos (calc. p/c/criterio) Puntuación total = Suma de totales de c/criterio.  
Tomado de Luciano Fedozzi, "Presupuesto participativo y esfera pública. Elementos para un debate conceptual", en *Por uma Nova Esfera Pública – a experiência do orçamento participativo*, Nilton Bueno Fisher, Jaqueline Moll (comps.), *Vozes, 2000*, Petrópolis, traducción de Jorge Dobal, del Área de Presupuesto Participativo, Instituto de Estudios y Formación, director: Claudio Lozano, CTA-Central de los Trabajadores Argentinos.

Con todos estos factores, el GAPLAN elabora el anteproyecto presupuestario, el cual se presenta a todos los servicios y departamentos del ayuntamiento, que también presentan sus propuestas presupuestarias. El anteproyecto es examinado por la Comisión Financiera integrada por varias dependencias del ayuntamiento.

Aprobado el presupuesto por el consejo y el ejecutivo municipales se convierte en una propuesta de ley que se pone a consideración de la Cámara Municipal, la que finalmente tiene la facultad de aprobar el presupuesto, que será puesto en práctica el año siguiente. Pero el proceso no termina ahí, ya que la ciudadanía es de nuevo informada. Según lo dijo Tarso Genro, “Después editamos miles de ejemplares de un librito que permite fiscalizar cada paso del dinero público, los 600 millones de dólares del presupuesto de Porto Alegre”, cifra que se alcanzó en el segundo mandato (Amiguet).

## Límites y desafíos

Una limitación estructural para el modelo de presupuesto participativo es la escasez de recursos. Si bien la racionalidad democrática permitió una mejoría en los ingresos fiscales y un aumento importante en los gastos de inversión, es previsible que en el futuro no mejore notablemente a causa de obstáculos externos, el aumento del monto de los gastos fijos y la deuda pública, entre otros, limitaciones que hacen moderar una visión idealizada del PP.

Es interesante observar que los progresos realizados gracias al PP se han hecho contra la tendencia a volver al centralismo financiero anterior a la restauración de la democracia. En este sentido, Raúl Pont, prefecto de Porto Alegre de 1997 a 2000, al hacer un balance de su gestión denunció que la Constitución de 1988 avanzó en dirección a la autonomía federativa y descentralización administrativa y tributaria. De hecho, en 1991 se llegó hasta un reparto que permitió a los municipios alcanzar 16.5 por ciento de los impuestos disponibles, a los estados 28 por ciento y a la federación, 55.5 por ciento. Pasados diez años, “con la complicidad” del Congreso, el gobierno federal defrauda la Constitución, afrenta los principios de 1988 y altera radicalmente la distribución de los impuestos en el país”, además transfirió unilateralmente servicios con cargo a los estados y municipios.

Del ingreso tributario total, en 1990 la federación disponía del 67.3 por ciento, los estados 29.6 por ciento y los municipios 3.08; en contraste con 1999, cuando la Unión aumentó a 70.5 por ciento de los ingresos brutos por impuestos y contribuciones, los estados cayeron a 25.5 por ciento y los municipios apenas aumentaron a 3.9. De los ingresos tributarios disponibles, después de las transferencias constitucionales, la Unión disponía en 1990 de 57.1 por ciento, los estados 28 por ciento y los municipios 14.8; en cambio en 1999 la Unión concentró 62.3 por ciento, los estados 23.6 por ciento y los municipios 14.09. En fin, lo que Raúl Pont propone como cambio en la política fiscal es una participación de 20 por ciento para los municipios de la carga tributaria disponible en el nivel federal (Pont, 2000:13-14, 25).

El problema sigue siendo, como lo advierte Odir A. Pinheiro, que los municipios brasileños tienen un papel secundario en el reparto de los recursos federales y estatales, y sólo las ciudades grandes y medias pueden alcanzar un nivel de la mitad de ingresos de fuentes propias, los demás dependen de las políticas federal y estatales. No obstante, la política de PP en Porto Alegre ha tenido una influencia decisiva en la reactivación y crecimiento de la ciudad y, en consecuencia de sus ingresos fiscales (Pinheiro, 2000:35-44).

De lo anterior se desprende que la elevación del nivel de vida y de los servicios de la ciudad ha dependido del esfuerzo local. El mismo Pont, se congratulaba de que el régimen de presupuesto participativo había logrado triplicar los ingresos del municipio de 1988 al 2000. Lo más destacable es que en obras, servicios, desarrollo y economía, los gastos e inversiones se triplicaron en el 2000 respecto a 1989; en el área social: habitación, educación, salud y asistencia social, los gastos e inversiones nuevas se cuadruplicaron en el mismo periodo. El gasto en política social pasó de 91 millones de reales en 1989, primer año del gobierno participativo con Olívio Dutra, a 360 millones en 1999-2000. En desarrollo urbano se pasó de 134 millones a 358. En desarrollo económico se pasó de 2.7 a 8.6 millones. En cultura, recreación y turismo, de 2.6 a 15.1 millones de reales en el mismo periodo, pero en 1996 había llegado a casi 20 millones (Pinheiro, 2000:21-72).

Sin demérito de los progresos realizados con recursos limitados, al situar el paquete de recursos deliberados y ejercidos según el presupuesto participativo dentro del total de presupuesto municipal, surge

el problema de que la proporción aún es pequeña y que se deben examinar las posibilidades y limitaciones para que esa proporción aumente. Lo reducido de la proporción indica el grado en que la estructura participativa pesa en la conducción del gobierno municipal, que sin embargo sigue teniendo un amplio margen de recursos para disponer. En este sentido, Ana Clara Torres y Grazia de Grazia realizaron una importante investigación comparativa sobre 103 municipios con PP en Brasil en el periodo 1997-2000; encontró datos al respecto en 55 de los que, de manera resumida, resultó que en 36 de ellos la proporción del presupuesto global deliberada en el PP se concentró en el rango de 1 a 10 por ciento; de 11 a 20 por ciento, sumaron 10 municipios; en el rango de 31 a 40 por ciento y más, nueve casos. De esta baja proporción, las autoras del estudio citan que el PP corre el riesgo de convertirse en un sustituto de las “secretarías para pobres”, aunque visto de manera positiva, se destacan sus potencialidades.

En opinión de las autoras,

la cuña democrática creada por el Presupuesto Participativo potencialmente capaz de permitir la superación de prácticas oligárquicas, clientelistas y corporativistas y la vivencia de cogestión necesita ser comprendida como un desafío global, que envuelve, en sus varios ángulos político-administrativos y económico-financieros, la resistencia a su transformación en un espacio “participacionista” de los gobiernos locales y, por tanto, valorizado apenas por permitir el tratamiento estratégico de las contradicciones sociales.

El estudio examina con más detalle dentro del presupuesto global, la proporción de las inversiones que es deliberada en el PP. De los 55 municipios de la muestra, resumimos, los que deliberan de 1 a 20 por ciento fueron 20 municipios; de 21 a 40 por ciento, nueve casos; de 41 a 60 por ciento, siete; de 61 a 90 por ciento, ocho; los que declararon deliberar sobre el 100 por ciento de las inversiones sumaron 22 municipios. Son más los municipios que deciden sobre una parte mayor o el todo del presupuesto de inversiones. Concluyen de lo anterior que se abrió un cuña de participación para decidir sobre inversiones, aunque, por otro lado, observan la falta de una política más amplia para el municipio, ya que las políticas deliberadas por el PP se concentran en la recaudación de impuestos, y menos en los conve-

nios y financiamientos externos, que son cada vez más relevantes para la estrategia de desarrollo local (Torres y De Grazia, 2003:86-97).

El hecho de que por lo general es la presidencia municipal la que legalmente tiene la facultad de decidir para integrar el proyecto de presupuesto y presentarlo a la legislatura local, muestra que los resultados del ciclo participativo son todavía uno de los elementos a considerar dentro de un conjunto más amplio de compromisos.

La planeación de las inversiones compromete crecientes recursos en lo sucesivo, causando que en lo inmediato se (limite) reduzca el presupuesto disponible; la inversión plurianual en obras grandes obliga a reservar cantidades en los años siguientes, monto que se deduce del ejercicio en el año presente. Se puede precisar que es un problema normal que afecta más a la imagen que al contenido; estas obras fueron previamente deliberadas y decididas conforme al sistema de democracia participativa, cuyo propósito es satisfacer necesidades de la ciudad vista en su conjunto y en el largo plazo. La cuestión que se plantea es en qué grado se afecta la inversión a corto plazo y cuál es la importancia cualitativa de las necesidades cuya satisfacción se posterga.

Asimismo, el aumento de las inversiones en áreas sociales como educación y salud, implica el aumento del gasto permanente en personal y servicios. Ante esta situación se presentan dos posibilidades: o bien la tendencia es a reducir la parte efectiva de la inversión nueva anual, o bien se aumentan los ingresos públicos con un criterio de justicia fiscal, de lo cual la población deberá hacer conciencia y resolverse en las instancias participativas de decisión. Así pues, la obtención de mayores ingresos implica soluciones de mayor complejidad, en primer término pone en cuestión el esquema de reparto de los recursos de la federación.

Otro problema se deriva del papel decisivo del gobierno en el diseño técnico, que entraña un riesgo que ha sido observado por Gret y Sintomer: al principio le devolvía un margen de maniobra a los funcionarios sobre la estructura participativa pero, debido a las protestas, los funcionarios debieron hacer públicos sus criterios, al tiempo que ciertos proyectos de las comunidades fueron impuestos políticamente. A fin de resguardar la autonomía social, se introdujo como recurso equilibrador la posibilidad de que la pirámide participativa cuente con la asesoría calificada de personas no ligadas a la administración municipal (Gret y Sintomer, 2002:49, 53-54).

Otro riesgo que ha sido neutralizado por el nuevo modelo participativo proviene de los mecanismos que atan a los funcionarios a las estructuras de cogestión, para hacer que todo el gobierno se comprometa con el proceso participativo de decisión-ejecución. Al respecto, Fedozzi señala que esto ha sido “difícil de lograr, porque a pesar de la ideología ‘progresista’, la Intendencia tenía secretarías fragmentadas que luchaban cada cual por sí y cada una por su Intendencia, sus planes, donde cada Secretario solo tenía en cuenta su carrera política” (Fedozzi, 2004:5). Pienso que el “carrierismo” está en la lógica política, pero no puede hacer daño mientras esté sometido a la lógica democrática. El problema radica en que los grupos de poder dentro de la administración desequilibren el esquema decidido de forma democrática. El ejecutivo y los legisladores pueden aspirar a tener una mayor autonomía y tamaño de sus competencias, lo cual a final de cuentas tendrá que resolver el voto popular. Bajo el supuesto de que coinciden la voluntad popular y la voluntad política de la coalición gobernante, el problema se reduce a una coordinación entre organismos gubernamentales, donde la ejecución técnico-administrativa está subordinada a la autoridad política, en este caso a la nueva estructura institucional de cogobierno, municipalidad y Consejo del Presupuesto Participativo.

Habría que añadir el fenómeno de la llegada de inmigrantes atraídos por las ventajas que presenta la ciudad, debidas al propio modelo participativo, que haría recomenzar desde cero para los nuevos pobladores y retrasar a los ya establecidos. Este problema remite a la cuestión fundamental de la irradiación del nuevo sistema, o sea, la extensión a escala estatal y nacional, el desarrollo de las localidades expulsoras de población y fuerza de trabajo.

Este método significa, asimismo, un procedimiento de regulación del conflicto social. La realización práctica del concepto de equidad distributiva lleva a favorecer decididamente a los sectores sociales con menores recursos, pero ha implicado el diseño de un mecanismo equilibrador que no abandone a los otros sectores sociales, toda vez que el presupuesto participativo obedece a un régimen de “gobierno para todos”. Eso explica la combinación y ponderación de tres lógicas: la mayoritario-democrática, la de justicia redistributiva y la técnica.

El funcionamiento de esta lógica de justicia distributiva a favor de

los sectores más pobres, ha sido demostrado en un estudio de Aldamir Marquetti, citado por Gret, para los presupuestos entre 1992 y 2000: constata una correlación entre un débil ingreso medio y una alta tasa de inversión y, a la inversa, los sectores más elevados se benefician de menos inversión, independientemente de su peso demográfico regional. Esto es así porque en la situación concreta, hay sectores pobres que habitan regiones poco pobladas, de lo que resulta que los sectores menos poblados reciben más inversión por habitante que la media, en tanto que entre más poblado es un sector, es menor la inversión (Gret y Sintomer, 2002:51).

El cuadro de valoraciones así construido es el que da sentido a la planificación de la ciudad y de cada zona; es una expresión de la planificación democrática en el que armonizan la participación local y la participación a escala de la ciudad y más allá. Es un proceso cambiante de formación del interés general que combina en una fórmula criterios cuantitativos transparentes (sobre una base acumulativa aritmética, afirman Gret y Sintomer), junto con la práctica de la deliberación ciudadana y republicana, y el consenso y los acuerdos como principios guías de la toma de decisiones. Significa también una redefinición de la distribución del poder institucional entre los tres factores directamente implicados: la estructura participativa, el gobierno local y la legislatura donde se amalgaman los intereses de los partidos políticos.

Los ajustes en los criterios y valores y su combinación sucesiva nos dan una idea de un proceso de formación de una voluntad social expresada en términos muy precisos. Al menos teóricamente, cabe suponer dos tendencias a equilibrar: hacia la cobertura universal de servicios (asistencia social, salud, etcétera) y a la satisfacción gradual de necesidades particulares, por tanto a la disminución de un tipo de demanda y el aumento de nuevas prioridades, en esto residiría la dinámica del modelo de asignación de los recursos municipales.

En todo caso, se puede concluir que el modelo y el método del presupuesto participativo resuelve lo esencial: el interés general objetivado por el ciclo participativo es el que determina el procedimiento técnico. La democracia directa corre paralela a la democracia representativa, las instituciones públicas se ensanchan, en la medida en que retroceden los vicios históricos del patrimonialismo y el clasismo en la determinación del presupuesto público.



## El presupuesto participativo y la economía social

El régimen de PP tiene una injerencia múltiple en la economía social y solidaria. En primer término está el significado literal; es decir, la democracia participativa en la determinación del presupuesto público, que por su naturaleza es el producto de la actividad económica de la sociedad en su conjunto. La práctica clasista establecida históricamente es la determinación del presupuesto de los gobiernos locales (omitiendo por ahora el problema de un modelo nacional), mediante un arreglo entre gobernantes-tecnoburocracias y élites económicas capitalistas. Implica una orientación clasista de los recursos públicos, excluyendo a las mayorías sociales que también contribuyen a formar esa masa de recursos.

Pero el gasto y la inversión públicos tienen un significado que se extiende a un diseño de orden social. La democracia participativa es un sistema basado en la intervención directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, desde las comunidades distribuidas en el territorio y desde los sectores de interés específicos, que de esta manera dan curso a la expresión y deliberación de las necesidades individuales, comunitarias y sociales. En función de los recursos disponibles, crea un mecanismo de toma de decisiones sobre las necesidades a atender según las prioridades fijadas por ellas mismas. La participación-representación de las comunidades constituye un tipo de estructura nuevo, una nueva institución mixta en la que participa el gobierno local sin que aquélla pierda su autonomía. Se da por entendido que esa estructura participativa es universal, incluye a todos los sectores y clases sociales en la medida de su participación, pero también incluye una racionalidad técnico-política que el gobierno democrático imprime para dar un sentido de integración de la unidad social en su conjunto y en largo plazo.

El régimen de PP orienta de manera decisiva la aplicación de los recursos públicos en el suministro de servicios colectivos (agua, energía eléctrica, infraestructura urbana, salud, educación, recreación, etcétera), y con ello incide en el nivel de vida de las personas, los grupos y la sociedad local. En la medida en que la distribución atiende en primer lugar a los sectores sociales con mayores carencias (acciones afirmativas o discriminación positiva), es una fuerza niveladora de la distribución del ingreso, no menos importante que la equidad que introduce

la negociación del salario y de las condiciones del trabajo en las relaciones entre capital y trabajo, así como entre los productores colectivos (cooperativas, comunidades) y los intermediarios capitalistas, lo cual está determinado por la democracia económica.

El PP demuestra que es una vía efectiva para la reactivación económica, el desarrollo equilibrado entre sectores de la economía y regiones, aplicando políticas que estimulan la creación de empleos en el sector público, las empresas privadas y la economía solidaria. Las políticas públicas influyen, entonces, conscientemente en la inclusión duradera de los trabajadores en la economía, contrarrestando las tendencias neoliberales al desempleo estructural, la precarización del trabajo y la búsqueda de soluciones individuales mediante la economía informal. Se sabe que la magnitud de esta influencia depende de la relación de fuerzas en el campo más amplio de la relación entre las clases a escala nacional, pero la democracia participativa interviene en el resultado en la medida de su generalización en las localidades.

La democracia participativa también cuenta en la remoción de obstáculos a la expansión de la economía solidaria, como componente explícito de las políticas públicas a través de diferentes medidas.

- Una de ellas es la adaptación de la administración municipal para dar fácil acceso a los procedimientos administrativos en la creación de empresas y organismos solidarios.
- La dedicación de fondos públicos para el crédito accesible a las empresas solidarias.
- La formación de asociaciones mixtas entre empresas solidarias y sector público.
- La articulación de las políticas en torno a la economía social (empleo, protección al medio ambiente, salud, etcétera) con la participación de empresas y organismos solidarios. Parte importante de esta cooperación es la contratación de obras y servicios con el sector de la economía solidaria, que frecuentemente es un campo privilegiado para el sector privado con su cauda de tráfico de influencias y corrupción.
- El fomento de “incubadoras” de empresas solidarias, relacionando la investigación en instituciones públicas con los grupos de emprendedores solidarios.

- La relación entre educación pública con la formación (capacitación, actualización y divulgación del conocimiento) de los grupos solidarios.

Otras diversas facetas desplegadas por el presupuesto participativo requieren ser estudiadas en la perspectiva de un modelo de desarrollo guiado por la justicia social, pero ciertamente podemos apreciar un horizonte de posibilidades para emprender un cambio social decisivo, que revierta la desigualdad social, la desigualdad en la distribución de los recursos económicos y del poder político.

## Bibliografía

Amiguet, Lluís

s/f “Tarso Genro, alcalde: la experiencia de Porto Alegre”, entrevista, *La Vanguardia*, <<http://www.chile-hoy.de/redacción.htm>>.

De Sousa Santos, Boaventura

2003 *Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*, El Viejo Topo, Madrid, pp. 221-227.

De Souza, Ubiratan

s/f *La experiencia de Porto Alegre*, anexos.

Fedozi, Luciano

2000 “Presupuesto participativo y esfera pública. Elementos para un debate conceptual”, en Nilton Bueno Fisher y Jaqueline (comps.), *Vozes “Por uma Nova Esfera Pública – a experiência do orçamento participativo*, Petrópolis, Moll. Edit., traducción de Jorge Dobal, del Área de Presupuesto Participativo, Instituto de Estudios y Formación, director: Claudio Lozano, CTA-Central de los Trabajadores Argentinos.

2004 “Presupuesto participativo. La experiencia de gestión pública del PP”.

Genro, Tarso y Ubiratan de Souza

2000 *El presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre*, Ediciones de Serbal, Patronat Flor de Maig/Diputació de Barcelona, Barcelona.

- Gret, Marion e Yves Sintomer  
 2002 *Porto Alegre. L'espri d'une autre démocratie. La Découverte et Syros*, París.
- Navarro, Zander  
 1998 "Democracia y control social de fondos públicos. El caso del presupuesto participativo de Porto Alegre (Brasil)", en Luis Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (eds.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, CLAD-Paidós, Buenos Aires, pp. 291-332.
- Passos Cordeiro, André y Assis Brasil Olegario Filho  
 2000 "O processo democrático de discussão a dos recursos e ações públicas em Porto Alegre", en Raúl Pont (coord.) y Adair Barcelos (org.), *Porto Alegre, uma cidade que conquista*.
- Pinheiro Tonollier, Odir Alberto  
 2000 "A política fiscal em Porto Alegre", en Raúl Pont (coord.) y Adair Barcelos (org.), *Porto Alegre, uma cidade que conquista*.
- Pont, Raúl  
 2000 "Porto Alegre e a luta pela democracia. Igualdade e qualidade de vida", en Raúl Pont (coord.) y Adair Barcelos (org.), *Porto Alegre, uma cidade que conquista*.
- Pont, Raúl (coord.) y Adair Barcelos (org.)  
 2000 *Porto Alegre, uma cidade que conquista. A terceira gestão do PT no governo municipal*, Artes e Ofícios, Porto Alegre, Brasil.
- Rendón Corona, Armando  
 2004a "Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo", en *Polis, Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial*, vol. 1, núm. 4, UAM-I, México, pp. 9-36.  
 2004b "Los retos de la democracia participativa", en *Sociológica*, Políticas públicas en México, UAM-A, Departamento de Sociología, México, pp. 183-214.
- Sabalza, Jorge  
 2003 *La experiencia de Porto Alegre. Estado y administración popular*, 2003, <<http://usuarios.lycos.es/alfagua/selección.htm>>.
- Torres Ribeiro, Ana Clara y Grazia de Grazia  
 2003 *Experiências de orçamento participativo no Brasil. Período de 1997 a 2000*, Editoria Vozes/Fórum Nacional de Participação Populata, Petropolis, Brasil.

Artículo recibido el 28 de noviembre de 2005  
 y aceptado el 8 de febrero de 2006