

# Democratización del Estado: la experiencia del Presupuesto Participativo

Raul Pont

El texto que sigue es la transcripción de una conferencia del alcalde de Porto Alegre (POA), Raul Pont, con el título: "Democratización del Estado: la experiencia del Presupuesto Participativo", que tuvo lugar en el Seminario de Economía Política en la Universidad Federal de Río Grande del Sur (UFRGS), durante un congreso de la Sociedad Brasileña de Economía Política, el 14 de julio de 1999, en POA. El texto, en portugués, fue amablemente cedido por el propio Raul Pont al responsable de la presente traducción y adaptación, Pep Valenzuela.

Nuestra experiencia del Presupuesto Participativo (OP, siglas en portugués) está íntimamente ligada a una concepción que marca la sociedad, o sea, comprender la íntima relación entre la economía y la política sin caer en una visión meramente tecnocrática o que restrinja esta relación a una mera aplicación de algunas fórmulas matemáticas o a un proyecto y propuestas que desconozcan las consecuencias que tienen para las personas que viven en una ciudad, un Estado, un país. La ciencia social es una ciencia donde nosotros somos los propios cobayas, por tanto, tenemos que tener mucho cuidado con eso.

Es conocida con ese nombre de OP, pero tiene una concepción que está ligada al programa del partido (Partido de los Trabajadores). Es una concepción del partido y del frente político que gobierna la ciudad, hace ya tres mandatos. En este sentido, quería establecer algunas preliminares, para que eso pueda ser comprendido. Cuando llegamos al gobierno, teníamos algunas visiones, previas, que partían del presupuesto de la necesidad de ir más allá de aquello que nosotros conocemos en el país como democracia representativa.

Es evidente que la democracia representativa es mucho mejor que el régimen autoritario, dictatorial, pero también genera muchas debilidades, favorece una cierta burocratización; aparta al ciudadano de la "cosa pública" o permite que él se aproxime a ella apenas periódicamente. Nuestra preocupación era cómo hacer algo que retomase una tradición histórica de la humanidad y, principalmente, una tradición histórica de la izquierda: la experimentación, la búsqueda en torno de un proceso más sustantivo de democracia. Recuperar una visión de la democracia como algo mucho más participativo de lo que es el puro hecho de llamar a los ciudadanos a ejercer el derecho a voto y delegar, de 4 en 4 años o de 8 en 8 años, para ejecutivos, parlamentarios, el poder de decidir.

Entendemos que eso es insuficiente, que tenemos que marchar en la búsqueda de formas que envuelvan más a la comunidad, que permitan al ciudadano tener un mayor control sobre el poder público. Es en ese sentido es que digo que nosotros retomamos una idea muy querida, una idea de los grandes momentos en que la humanidad pensó esa relación de la sociedad con el Estado. En cierta forma, ese ha sido el grande debate sobre la democracia en los últimos siglos. Para retomar algunos momentos marcantes de eso, vale la pena recordar todo el debate sobre los regímenes constitucionales, sobre las concepciones del proceso de representación, de delegación, donde destacan grandes teóricos de los regímenes constitucionalistas modernos y otros autores del mismo período, especialmente en el caso de Rousseau, donde esta cuestión estaba íntimamente ligada con aquello que debería ser un verdadero concepto de democracia: la idea de que, cuanto menos delegación, cuanto menor fuera el grado de delegación de poder y cuanto más el pueblo o la sociedad organizada pudiera ejercer la soberanía de sus decisiones, esto es mejor y nos aproxima más de un régimen efectivamente democrático que los procesos de delegación representativa.

En aquel momento, nosotros teníamos eso en la mente, sin tener, sin embargo, ninguna experiencia práctica, cualquier experiencia, ni en el conjunto de Brasil, que se aproximase a eso. Nosotros no teníamos una tradición, como en otros lugares, en Europa principalmente, experiencias de autogestión, experiencias de gobierno con base en conceptos de democracia directa, como fue el caso de un pequeño período, aunque riquísimo en experiencias, inmediatamente después de la Revolución Rusa.

La experiencia de un gobierno de consejos (soviets) donde productor y legislador se fundiesen en el mismo individuo, en nuevo concepto de ciudadanía. El predominio, sin embargo, de la concepción de Partido Único, de identificación de Partido y Estado generaron un proceso de degeneración burocrática

que impidió un avance cualitativo de la democracia. La experiencia degeneró en un Estado autoritario y burocrático. Pero, también en otros países, principalmente en Europa, otros pueblos vivieron experiencias interesantes, ricas en ese sentido. Nosotros aquí en Brasil, tenemos poca cosa en esa línea. Cuando más, algunas experiencias consultivas, en los años 70, de consultas a la población.

Nuestro objetivo era crear mecanismos en que la población pudiese decidir, efectivamente, la aplicación del dinero público. Y para nosotros eso era una cuestión democrática, de democracia participativa, directa, y una nueva forma de planificación de la gestión municipal. Hacer una gestión distinta, diferente de aquella basada en el trabajo de especialistas, técnicos, en equipos que alimentan el trabajo de un secretario, de un alcalde que elaboran y piensan cosas bien acabadas, con inicio, desarrollo y fin, pero que son fruto de un número muy restringido, muy pequeño de personas. En este caso, la gestión puede ser legitimada, homologada, por otras esferas de decisión y por el poder Legislativo, como es nuestro régimen presidencialista. Pero el proceso de elaboración es bastante excluyente.

Esos elementos estaban en el origen de nuestra experiencia en POA. Nos preguntábamos cómo hacerlo, cómo buscar una forma de participación en que las personas se apropiasen de los datos e informaciones y tuviese el derecho, la soberanía de decidir, sin delegar, la aplicación del dinero público; pudiesen vivir una nueva experiencia, donde el propio ciudadano pasase a ser un protagonista, pasase a ser un agente elaborador de un proceso de planificación, de jerarquización de objetivos, de establecimiento de rumbos y caminos que él quiere para su ciudad, que él quiere para su Estado. Este es un proceso, evidentemente, bastante complejo y difícil, no está acabado. Desde mi punto de vista, incluso, no tiene fin; o sea, no es algo que nosotros vamos a desarrollar y congelar como modelo, porque está íntimamente vinculado con el propio proceso histórico, con la propia dinámica social, con el cambio de conceptos y de participación de las personas que van elaborando y desarrollando formas que van, asimismo, perfeccionándose.

Si nosotros comparásemos el grado de complejidad que alcanzamos, después de once años de experiencia, con el primer año, es la noche y el día. Hoy, ya tenemos un esqueleto, un proceso estructurado y reconocido por miles de personas que vienen participando de él, lo cual nos permite hacer que los ajustes sean menos exigentes y las cosas se den en un estadio bastante distinto, que voy a procurar desarrollar en seguida.

Esta era la idea básica que teníamos: romper con esta tradición de la cultura brasileña, de la delegación, de una cultura también tecnocrática según la cual algunos saben, otros no saben, unos son agentes activos del proceso, otros deben, simplemente, absorber el conocimiento y aquello que fue desarrollado o por una Secretaría o por un Instituto de Planeamiento o por una Universidad, como si eso fuera lo que mejor pudiera ser producido. Queríamos acabar con eso, sin negar la necesidad del conocimiento científico, del conocimiento técnico, pero subordinándolo a un proceso democrático, a un proceso de efectiva participación de las personas.

Era un desafío muy grande porque no teníamos experiencias históricas anteriores en el país, puesto que nunca habíamos practicado nada semejante. Era un gran desafío para las personas que tampoco habían vivido una experiencia participativa, había un largo y difícil camino a recorrer. La democracia es un proceso extremadamente difícil de ser garantizado, empezando por el simple hecho de que la gente piense la democracia como algo más allá de votar de 4 en 4 años.

Empezamos con algunos mecanismos. El más importante de ellos, sin duda, es el Presupuesto Participativo, pero no es el único instrumento. Por ejemplo, nosotros tenemos en funcionamiento, y varios municipios han integrado en sus Leyes Orgánicas la figura de los Consejos Municipales, aunque no los practican. Es bueno recordar, también, que la propia Constitución Brasileña de 1988, también consagró en su artículo primero la idea de que Brasil es una República Federativa en la que "el poder emana del pueblo" y él se expresa "a través de representantes elegidos" o "directamente". Esa pequeña agregación hecha en 1988 –"directamente"- pasó desapercibida para la mayoría del pueblo y nunca fue practicada por los partidos ni reivindicada por la población y muy poco utilizada en los Estados, aunque casi todas las Constituciones estatales copiaron esa misma base legal. Las leyes orgánicas municipales, en su mayoría, también establecieron eso. La nuestra, en Porto Alegre, llega a decir que el Poder Ejecutivo está comprometido a consultar, obligatoriamente y de la forma más democrática posible, a la comunidad antes de hacer la ley presupuestaria, antes de establecer el gasto público. Por tanto, ni

siquiera faltaban leyes en Brasil, lo que nosotros precisábamos era poner en práctica aquello que ya existía.

Ciertamente, esta experiencia y esta práctica, como ocurre históricamente en la humanidad, va a exigir nuevas leyes, va a exigir nuevos cambios. Las constituciones existen, exactamente, para ser cambiadas, alteradas, de acuerdo con la relación de fuerzas, de acuerdo con cada momento de la lucha social en cada país. Quiero decir que es la experiencia concreta la que construye la Constitución y no al contrario. No son las leyes las que hacen la vida política, la vida social de los pueblos. Ese era nuestro punto de partida. Y empezamos a hacer, organizando la población, proponiendo a la población una forma de organización, que en los primeros años, fue por regiones, para facilitar el acceso, para facilitar las reivindicaciones, para que las personas pensasen mejor sus problemas. Dividimos la ciudad en algunas regiones. Rápidamente, las personas fueron exigiendo nuevas regiones, porque creían que eran muy grandes o porque otras regiones querían agregarse al proceso. Eso fue creciendo, llegó a las 16 regiones en que la ciudad está dividida hoy.

A partir de 1993, iniciamos una experiencia con organización de la participación por temas, por los grandes temas del Presupuesto, para también crear las condiciones para que el debate no se diese apenas en función de criterios regionales, sino también en base al interés que la ciudadanía pudiera tener por temas específicos. Iniciamos con cinco grandes temas del presupuesto municipal.

La dinámica de ese proceso está abierta al debate, por tanto puede cambiar, puede ampliarse o disminuir, en función de la opinión de los propios participantes. Por ejemplo, este año, hay un debate bastante intenso entre las temáticas y todo indica que, tal vez, el año próximo, haya que abrir otra temática por subdivisión de la que envuelve, hoy, cultura, ocio y educación. Se reivindica que esa sea subdividida y se cree otro espacio. La razón es el gran crecimiento de la participación en el área de cultura, que viene exigiendo un espacio propio de participación de las comunidades. Eso es fruto de las políticas practicadas de descentralización de la cultura, de manifestación de ésta en las más variadas formas, lo cual vienen trayendo un público nuevo, un público distinto, diferente que, muchas veces, ni era considerado como cultura propiamente dicha, pero que acaban expresándose y exigiendo su reconocimiento, exigiendo su participación. Esto es un proceso abierto, es un proceso que puede y está pensado para ser alterado cada año por los propios participantes, por los propios protagonistas de esa práctica. La división regional y la división temática son los principales canales donde las personas se apropian del Presupuesto, de la composición de la receta y del gasto, de cuáles son los tributos que forman nuestra receta municipal. La participación del Municipio en el pastel tributario, las transferencias constitucionales del Estado, de la Unión, otras recetas, cómo se trabaja con la financiación. Las personas se apropian también del gasto, de lo que va para cada secretaria; el costo, cuál es el costo del personal, de lo que es la manutención de la estructura, lo que sobra para inversiones.

Cada año, las personas producen sus demandas, sus reivindicaciones, organizan y elaboran un cuaderno específico. El cuaderno es la sistematización del plan de inversiones. Es el fruto de un año de trabajo de la comunidad, a lo largo de los meses de marzo a noviembre, de manera organizada, sistemática, con criterios y canales bien claros, definidos, donde todos se apropian y saben cómo funciona, cuáles son las reglas. Con la convocatoria pública previa, para que nadie pueda decir que quedó fuera y no sabía.

Ese proceso produce cada año un cuaderno que condensa el plan de inversiones, donde están todas las obras y servicios que la población decidió. Eso acaba transformándose en un instrumento, efectivamente, de un Presupuesto-Programa. En un país como el nuestro, donde durante mucho tiempo la inflación y también el autoritarismo siempre transformaron el Presupuesto en una pieza de ficción y, en la mayoría aplastante de los Estados y Municipios brasileños, empezando por el Presupuesto de la Unión, continúa siendo una fantasía, eso no es poca cosa. En la mayoría de casos, el gobernador, el presidente o el alcalde hacen lo que quieren, hacen si tienen dinero o si se les ocurre o si les interesa en función de la presión política que pudieran estar sufriendo.

El OP altera radicalmente ese proceso, porque se transforma en un presupuesto programa que hace independiente la decisión de la población de la voluntad subjetiva del alcalde, del secretario, del lobby o del titular del periódico, que exige esto o aquello. Porque el compromiso está tomado y toda la comunidad que participó del proceso sabe exactamente cuál es la obra que fue decidida, cuál su

localización, cuál el metraje, cuál el volumen y cuánto cuesta y cómo eso está colocado en la proyección, en la estimación de la Receta y del Gasto.

Es evidente que eso, a lo largo de varios años, se va constituyendo en un poderoso instrumento y haciendo que el plan plurianual o la ley de directrices presupuestarias también pierdan su característica de piezas de ficción. El Plurianual pasa a ser efectivamente, el conjunto de los objetivos y metas de un cuatrienio, para que el conjunto de la sociedad conozca y pueda tener una visión integral de aquello junto con una visión complementaria de las inversiones privadas. De esta forma, el Plano Plurianual también adquiere otro sentido. Lo que entró en el Plano no sólo pasa a ser el orientador de los 4 años de gobierno, sino que, al mismo tiempo, compromete al gobierno con estas decisiones de largo plazo y, además, alivia también de las angustias y las insatisfacciones a las personas que, en cada momento, creen que es imposible colocar una nueva demanda. O sea, hay una contrapartida. Se compromete el poder público y también se compromete la población, en el sentido de que es posible gobernar sobre la presión, el lobby o una comunidad que descubrió, a última hora, que tiene un problema y quiere que aquello sea resuelto inmediatamente, sin que este haya sido dimensionado y, al mismo tiempo, integrado en una programación.

En este proceso, cada ciudadano que va a la reunión recibe un ejemplar del Plan de Inversiones donde está consignado aquello a que me referí: la estimativa de receta, todos los gastos de personal, manutención, inversiones de todas las secretarías, todas las prioridades que la población estableció para cada año. Las grandes líneas generales que, después, van a determinar la matriz que va a permitir que se combine las prioridades establecidas, genéricamente, por la ciudad, con la prioridad específica que cada región apunta en función de sus problemas. En ese proceso de combinación, entran también otras variables como la carencia de servicios públicos a disposición de la población y el número de habitantes. Todos esos elementos acaban componiendo una matriz que nos permite establecer una forma bastante justa de distribución de los recursos siempre preservando que la decisión del proceso está en las manos de las personas que participan de esa experiencia.

Este año de 1999, por ejemplo, estamos trabajando con un presupuesto de 850 millones, entre administración directa e indirecta y, de esos 850 millones, estamos con, aproximadamente, 160 millones previstos en inversiones nuevas. Estos 160 millones de inversiones nuevas, más del 20% de la Receta, envuelven algunos financiamientos, principalmente una obra grande, financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDES), con contrapartida nuestra. Entre financiamientos y recursos propios, mantener una tasa de inversión del 20% en las condiciones brasileñas actuales, es cosa muy significativa.

Está claro que ese proceso tiene un conjunto de consecuencias. Las personas se integran no sólo en la decisión. A partir del momento que empiezan a decidir, ellas van, poco a poco, despertando para el problema de la receta, van concienciándose también en relación a otros servicios públicos; ellas van alterando, también, su relación con los funcionarios del Ayuntamiento. Eso crea otra forma de relación del servidor público con la población. No es ningún pase de magia, no es ningún remedio para resolver todos los problemas administrativos de la máquina pública en Brasil, pero es una experiencia de las más eficientes, ciertamente, porque establece otro ritmo, establece una nueva relación. Las personas asumen, efectivamente, su condición ciudadana.

Normalmente, en Brasil, el ciudadano establece una relación o de desdén o de desconfianza, descrédito o, por el contrario, de sumisión a la autoridad. Nuestro proceso rompe exactamente con eso. Establece una relación en que el ciudadano crece. Es un proceso educativo, desigual, varía conforme las regiones y el bagaje acumulado, es un proceso en el que las personas van adquiriendo, conforme van participando, una capacidad de mayor fiscalización, una capacidad de mayor integración con la cosa pública. Ellas se relacionan con los funcionarios con la dignidad que debe tener esa relación, en la que el ciudadano no puede estar sumiso, no puede ser sirviente. El ciudadano tiene que tener una relación de respeto, pero una relación de exigencia sobre cualquier servidor público, porque el sujeto es, precisamente, un servidor público. Esta es su condición. O sea, él y su actividad tienen que estar subordinados al interés público. En fin, eso muda la relación, y altera también, un conjunto de elementos en la máquina administrativa.

Este año, aquí en Porto Alegre, la primera rodada del OP, plenarias regionales y temáticas, contó con la presencia de 15.000 personas. Es una experiencia que no envuelve al 1,3 millones que tiene la ciudad,

pero es un proceso que viene despertando la participación y lo importante es que éste sea abierto a la participación de todos y que la convocatoria sea pública. En este aspecto, hay límites. Sufrimos un boicot y una crítica que se expresa por el silencio y por la omisión de la mayor parte de la prensa de POA. El OP es una experiencia a la que Le Monde, en París, le dedica una portada pero nunca tuvo cobertura de las asambleas populares, en once años de existencia, por la parte de la prensa de Porto Alegre. Sólo aparece en los periódicos cuando nosotros pagamos. Tenemos que pagar para que salga la convocatoria, para anunciar donde es la reunión. Algo que la prensa tendría que hacer como un servicio de ciudadanía. Pero, como gran parte de la prensa es enemiga del gobierno, es contraria al proceso de democratización de la sociedad, simplemente ese tema no tiene cobertura, no existe.

Pero, incluso con recursos limitados de comunicación, no abdicamos de ella y hacemos esa convocatoria con vehículos con altavoces, con panfletos; en asociación con las entidades, los sindicatos y las asociaciones de vecinos. Son compañeros en las convocatorias y es eso lo que garantizó, efectivamente, la presencia en estas plenarios. Son ellos los que organizan el proceso. Claro que nosotros tenemos que garantizar local, equipo de sonidos, las condiciones mínimas, porque las asambleas, a veces, alcanzan centenas de personas. Este año, tuvimos una asamblea con 1900 personas en un barrio de la ciudad, en la Lomba del Pinheiro, no había local para toda esa gente, tuvimos que armar una lona de circo para hacer la plenaria. En otros barrios tenemos grandes sedes de sindicatos, centros deportivos, gimnasios de escuelas, que ya son locales tradicionales de relación de la sociedad con el Estado.

Recuperando la propuesta filosófica que anima nuestro proceso, como decía al principio, es preciso plantear, crear la reflexión en la ciudadanía de que las formas tradicionales, constitucionales, de nuestra tradición republicana no son las únicas, ni las últimas y ni las más ejemplares de la humanidad. Funcionan con muchos fallos, son muy excluyentes, y nosotros podemos avanzar en ese terreno. No se trata de que ante lo escrito en la Constitución la humanidad o nuestra sociedad tenga que aceptar como si eso fuese un designio de los cielos para el resto de la vida. Todas las transformaciones sociales ocurrieron exactamente por la práctica de las personas, por la práctica política. En la medida en que la práctica política se desarrolla, las teorías y las sistematizaciones política y filosóficas van adecuándose a aquello que la humanidad practica y desarrolla.

Ninguno de los grandes teóricos del constitucionalismo había pensado o escrito sus obras cuando las colonias americanas, las colonias de los emigrantes europeos, que se establecieron a principios del siglo XVII en los Estados Unidos, practicaban un contrato social, sin que nadie hubiese leído a Rousseau o Montesquieu. Los habitantes del Nuevo Mundo practicaban nuevas relaciones sociales, osaban nuevas concepciones. No tenían ningún poder real alrededor, no sufrían ninguna presión feudal; por tanto una colonia, una nueva comunidad tenía que reunirse y decir: "A ver, vamos a acordar aquí nuestras reglas, vamos a ver lo que podemos y lo que no podemos hacer. Quien hace y decide nuevas leyes". Esas prácticas son las que generaron no sólo en América, sino también en otros lugares, las reflexiones que rompían con la concepción de la monarquía absolutista, de la nobleza feudal.

Nosotros, hoy, tenemos instrumentos poderosos de comunicación, tenemos instrumentos rapidísimos de decisión, está ahí la informática, el ordenador; sólo que eso nunca fue puesto al servicio de la democracia. Ellos siempre fueron puestos al servicio de la tecnocracia o del dominio de poca gente. Hoy, tal vez, fuera más fácil cumplir aquella democracia directa sin delegación pensada por Rousseau, de lo que era en su propia época, por los mecanismos de consulta inmediata, simultánea que el computador, la informática y las redes establecidas de telecomunicación proporcionan.

Creo que nuestra experiencia intenta rescatar esa trayectoria. No es un modelo acabado, listo, no es una receta que vale para cualquier lugar. Es un proceso que tiene que respetar la realidad, el tamaño de cada ciudad, la complejidad, el grado de organización de los movimientos sociales, la existencia o no previa de organización comunitaria, de organización sindical. Un conjunto de elementos que hace que ese proceso pueda ser distinto, diferente, en cada realidad.

Lo importante es que el objetivo a alcanzar sea semejante. El objetivo de una democracia sustantiva, de una democracia donde el ciudadano delegue lo menos posible de su poder soberano de decidir. En fin, poner en práctica nuestra Constitución, con todos sus límites, que dice que el "poder emana del pueblo".

Porque, el problema es que cuando se delega el poder, ahí tenemos Congresos que acaban la legislatura con más del 50% de los parlamentarios habiendo cambiado de partido. Partidos que no

cumplen sus programas. Elegidos que no son controlados por los electores. O sea, presupuestos que nadie conoce, nadie ve y no serán obedecidos por el Ejecutivo. Yo fui diputado federal en Brasilia y viví, en la práctica, el absurdo del tiempo y de los gastos que envolvían el debate de un presupuesto meramente autorizador, repartidos entre "lobbistas" y miles de enmiendas clientelistas de parlamentarios buscando atender a sus base regionales y locales.

Después, aún todo era modificado al gusto de las Medidas Provisionales, de las contingencias de recursos y de la voluntad todopoderosa del Presidente y sus Ministros.

Tenemos que romper con esa lógica y con las reglas que la sustentan. Nosotros tenemos que hacer que las decisiones de los ciudadanos puedan ser, efectivamente, respetadas. Esa es la preocupación mayor.

Creo importante, con todo, remarcar que con la idea de la importancia de disminuir la delegación de poder, no estoy diciendo no tener formas de delegación, hablo de disminuir sabiendo de las dificultades que, en una sociedad moderna, con millones de personas, acarrea el juntar a la gente, y sería utópico proponer juntar a todo el mundo en una plaza o conectar a todo el mundo con un terminal de computador y ya está resuelto el problema. No. Las cosas son más complejas. Lo que yo creo que es importante es la creación del mecanismo y la abertura de ese proceso. La creación del mecanismo, el método, o sea, ofrecer las condiciones, estimular e incentivar a las personas a participar.

A otro nivel, el descompás, ese foso entre electores y elegidos, entre la soberanía popular y los mandatarios en la esfera nacional, nos remite para otro aspecto importante no abordado todavía; es el de cómo se articula el proceso de organización y decisión en el OP. Hay, incluso, un debate en curso en la capital y en el Estado sobre la necesidad de legalizar la experiencia. Esto es, sujetarla a una ley votada por los concejales y diputados para reglamentar sus pasos y funcionamiento.

Nosotros creemos que este proceso debe ser, fundamentalmente, auto-reglamentado. Tiene una complejidad y una dinámica que no admite tener que pasar, cada año, por todo el proceso legislativo para enmiendas o revisiones. Si cambia la geografía de una región, si cambiar un criterio, tiene que cambiar la ley.

Este proceso tiene que estimular la autoorganización de la sociedad. Las personas tienen que ser estimuladas, incentivadas a creer en su capacidad de construir cosas, en su capacidad de gestionar su destino. Y este proceso tiene reglas. Tiene un Reglamento Interno del OP, pero que no es una ley, y cada año es modificado, sufre alteraciones, discutidas por la propia población y alteradas por los participantes. Se puede cambiar en cualquier momento, siempre que la mayoría de las personas que participan a través de los delegados y consejeros formulen una propuesta de cambio.

Este reglamento no existía en el primer año de experiencia, ni en el segundo. Fue a partir del tercer año que eso fue consolidándose, sistematizándose y construido por los propios participantes. Y esa es la mejor manera de los participantes se apropien de ese verdadero estatuto de su experiencia, de identificarse con él.

Es una disputa grande, porque algunos concejales quieren hacer una ley para reglamentar eso, pero la población no quiere y nosotros también estamos en contra. Ahora, en el Estado, surgió toda esta disputa sobre si el OP es legal o no es legal. Ya hay hasta jueces manifestándose sobre eso, pero eso expresa, mucho más, la radicalidad de la disputa política aquí en el Estado, de lo que realmente un problema constitucional. El Estado está polarizado por una disputa electoral que terminó en noviembre de 1998 pero que continúa a través de la acción de los diputados que componen la mayoría, hoy, opositorista, en la Asamblea y de una parte de la prensa que no se convenció todavía de que su candidato perdió.

Esa disputa está siendo muy marcado por eso y creo que, así como en Porto Alegre se consolidó esta experiencia, ella se consolidará también en el Estado. De entrada, el primer año en el Estado ya tuvo participación muy superior al primer año en Porto Alegre. Claro que ya teníamos un experiencia, ya sabíamos como hacer y ya habíamos difundido eso. Varias ciudades gobernadas por el Frente Popular, como Caxías, Viamao, Alvorada, Gravataí, Palmeira de las Misiones ya practican esa experiencia y eso tiene un efecto multiplicador, un efecto de demostración para otros municipios, para otras realidad y va a ser más fácil, a pesar de tener mayor complejidad, la realización del OP del Estado.

Porque este proceso de construcción de una democracia sustantiva, permite a las personas establecer, exactamente, cuáles son sus prioridades. Éstas dejan de ser aquello que es dictado por el lobby poderoso de algunas empresas, por la presión de la media o cosa del tipo. Si miramos las prioridades de

la población establece, siempre son distintas y contradictorias con las que nos exige la prensa. O sea, así como la prensa nos exige viaductos, túneles, y esto es siempre presentado como sinónimo de modernidad, como sinónimo de adecuación a los nuevos tiempos, cuya traducción es la sumisión al automóvil, la población nunca priorizó ni viaducto ni túnel en el OP.

Nos quedamos con lo que la población decide y en el momento en que la gente suma, en que establece el conjunto de las obras, vemos que, a largo plazo, eso va teniendo sentido, que hay planeamiento y que ha permitido que la ciudad sea, hoy, considerada la ciudad con mejor cualidad de vida del país. Es, de las grandes ciudades brasileñas, la que está en la cima del ranking del Índice de Desarrollo Humano (IDH) de la ONU.

Por tanto, las personas no deciden aleatoriamente, ni deciden cosas absurdas. Deciden exactamente lo que ellas quieren para su vida, que es pavimentación, saneamiento básico, que este año 1999 está en el primer lugar del OP.

Ahora, en la fase que comienza a decidir lo que será prioridad para el año 2000, como hace dos años atrás, durante una brutal crisis de desempleo, la habitación subió al primer lugar, cosa que no era así en los primeros años de la década. Reflejaba exactamente la crisis creada por el paro, cuando las personas pasan a tener que vivir en la periferia e ir para lugares más lejanos, casas y apartamentos menores, y los que estaban en esas condiciones acaban yendo para fabela u otras situaciones precarias.

Simultáneamente, ocurre que puede haber regiones que tuvieran sus demandas básicas atendidas y ahí tiende a haber un cierto reflujó en la participación. Pero en seguida, las personas empiezan a venir para reivindicar otra cosa. Cuando no tienen más el problema del agua, de la pavimentación, de las aguas residuales, la comunidad quiere centro cultural. Empieza a preocuparse más con la escuela, quiere guardería, que es tan importante para la comunidad, en ocasiones hasta más que la pavimentación, porque es lo que permite que las personas puedan salir a trabajar, que la mujer se vea más emancipada del trabajo dentro de casa. Eso exige, de ellos, una modificación de la demanda, una comprensión de cual es el funcionamiento. Nosotros tenemos todo un programa de guarderías comunitarias, que no son estatales, porque son sustentadas por el Municipio en la mayor parte de sus gastos. Entonces, eso crea toda una relación que va despertando una conciencia de participación, de compromiso, de trabajo colectivo, que cambia la conciencia de las personas. Nadie más es engañado por el discurso fácil y eso importa. Importa para el municipio y para el país. Se rompen los vínculos del clientelismo, porque con la participación las personas saben que fueron ellas las que decidieron la pavimentación, la iluminación, ellas las que mejoraron su condición de vida.

Una cuestión importante es la relación de los movimientos sociales y los partidos con el OP. Hay que señalar que el fortalecimiento del OP no perjudicó a las asociaciones de vecinos. Les dio un ritmo que nunca tuvieron. Eso no impide sus reuniones y discusión, ni impide que tengan su organización para otras reivindicaciones frente a otras instancias administrativas además del Municipio, aprovechando esa movilización. No es coincidencia que cuando comenzó el OP del Estado, fue la misma vanguardia social que ya participaba del nuestro la que tomó la organización de las plenarias y fueron también numerosas.

En relación con la participación de partidos, el cuidado debe ser extremo. El OP no se puede partidizar. La mayor credibilidad del OP reside en la confianza de que el espacio de participación está garantizado para todos, independientemente del partido. Cualquier ciudadano podrá ser elegido consejero o delegado, si tiene apoyo en su comunidad. Privilegiar el partido o el Frente que están en el gobierno sería liquidar la experiencia. Las personas votan por cabeza, el voto es individual, no hay voto delegado. Los presidentes de entidades y sindicatos no votan por 3 o 4, porque ellos tengan cargo o mandato. Allí, éstos podría hasta tener más respaldo por cuenta de su liderazgo, por ser más representativo, pero en la elección, cada uno es un voto. Así como los consejeros elegidos no pueden cambiar las decisiones que la comunidad tomó. El papel de ellos es compatibilizar el presupuesto del municipio.

El Consejo, que nosotros llamamos Consejo Popular del OP, hoy compuesto por 42 consejeros, porque son 16 regiones y 5 temáticas, dos por región o plenaria temática. Ese cuerpo de 42 consejeros es el que hace el presupuesto de la ciudad de Porto Alegre, en lo que se refiere a todas las inversiones. Hay partidos en contra del proceso, hay concejales que nunca fueron a una reunión. Pero, buena parte de los concejales, algunos incluso de la oposición, comparecen a las reuniones de las comunidades.

Actualmente, por las reglas, la prioridad de palabra es de la comunidad; los concejales sólo pueden hablar uno por grupo como máximo.

Fue la comunidad la que estableció eso, como estableció reglas de proporcionalidad para elegir delegados, como aprobó en el Régimen Interno que funcionario cargo de confianza del Municipio, no puede ser consejero ni delegado. Si quisiera ser, tendría que salir del Ayuntamiento.

Pero, volviendo al tema de la participación, los partidos no tienen prohibida la participación, ni el nuestro. Ahora, nadie tiene carnet del OP. O sea, si el ciudadano fue elegido, lo fue por la población, puede ser del partido que sea. La mayoría no es de ningún partido, incluso porque en Brasil los partidos tienen afiliaciones muy pequeñas. Normalmente, quien participa del OP son electores, ciudadanos, líderes comunitarios.

©EspaiMarx 2000 Artículo incorporado el 12 Noviembre, 2000

©EspaiMarx 2002