

Del sufragio al presupuesto

En algunas ciudades latinoamericanas, los votantes han comenzado a decidir el destino de los fondos públicos

Por DANIEL DROSDOFF, Porto Alegre

En una reunión de presupuesto participativo en el estado brasileño de Río Grande do Sul, los residentes debaten sus prioridades. El tema era el alumbrado público, el lugar, la alcaldía. Pero quienes tomaban las decisiones no eran ni alcaldes ni ediles, ni siquiera eran funcionarios municipales.

Los 32 "consejeros" que participaban con voz y voto en la discusión eran delegados elegidos por asambleas vecinales para velar por el cumplimiento de las prioridades presupuestarias locales. El encuentro era la culminación de un proceso iniciado un año antes por 16 asambleas vecinales en Porto Alegre, una ciudad de 1,3 millones de habitantes que es la capital del estado brasileño de Río Grande do Sul.

Cada asamblea fijó sus prioridades presupuestarias y eligió delegados o "consejeros" para comunicarlas a las autoridades municipales. Los consejeros presentes en la reunión eran personas humildes. Algunos lucían los típicos chambergos "gaúchos" del sur de Brasil. El tono de la discusión era técnico y sin rodeos. Vera Chiminazzo, directora de la División de Alumbrado Público de Porto Alegre, respondió a las preguntas durante una hora.

Un consejero preguntó por qué el alumbrado público cuesta tres veces más en una parte de la ciudad que en otras. Chiminazzo explicó que la diferencia no guarda relación con el alumbrado mismo, sino con la infraestructura adicional que debe ser construida. Otro consejero hizo una observación sobre un punto del presupuesto que estipulaba que habría alumbrado en todas las áreas verdes de las comunidades en la Región 6B y pidió se le informara la exacta ubicación de esas áreas. Los funcionarios prometieron averiguarlo. La reunión terminó con una votación informal dando aprobación unánime al presupuesto, aunque 53 de las 75 prioridades presupuestarias presentadas por las asambleas vecinales fueron rechazadas con un simple dictamen de falta de fondos. Los proyectos de alumbrado serán incorporados en una detallada propuesta presupuestaria preparada por el gobierno municipal. Eventualmente, la legislatura municipal aprobará o rechazará el presupuesto.

Prioridades locales.

La reunión sobre alumbrado público fue una entre decenas de asambleas que se llevan a cabo anualmente en Porto Alegre en el marco de una innovadora forma de participación ciudadana en asuntos municipales llamada "presupuesto participativo". El sistema fue establecido hace 11 años cuando el Partido de los Trabajadores llegó al poder en la ciudad abogando por la democracia participativa como postulado central de su plataforma política. Ahora, la experiencia de Porto Alegre se ha convertido en un modelo para otras ciudades de América Latina.

Aunque el proceso del presupuesto participativo tiene sus detractores, el concepto se está difundiendo rápidamente en Brasil. Según Lenira Rueda, una analista de Belo Horizonte que sigue de cerca el fenómeno, unos 70 gobiernos locales, principalmente municipalidades pero también un par de estados, están usando presupuestos participativos, en alguna medida. Fuera de Brasil, San Salvador, en El Salvador, y

Cuenca, en Ecuador, han adoptado procedimientos participativos para preparar sus presupuestos basados en el modelo de Porto Alegre.

Los alcaldes de éstas y otras ciudades intercambiaron ideas sobre la formulación de presupuestos con participación ciudadana durante una conferencia internacional sobre democracia participativa celebrada en noviembre en Porto Alegre.

Víctor M. Vergara, un especialista del Banco Mundial en desarrollo municipal, dijo que Porto Alegre es un punto de partida para estudiar el fenómeno de la democracia participativa en lo que hace al proceso presupuestario. Ramón Borges Méndez, un experto en ciencias políticas de la Johns Hopkins University, cree que el modelo de Porto Alegre y otras experiencias similares representan "una forma enteramente novedosa de hacer las cosas" en América Latina, donde "toda una nueva generación está adquiriendo experiencia política a nivel local".

Borges Méndez apunta que es sorprendente que el sistema de Porto Alegre fuera creado sin una ley, en un continente donde las leyes abundan pero a menudo son ignoradas.

Marcio Gomes da Cruz, especialista en temas fiscales del BID, subrayó la importancia de la participación ciudadana como garantía de la transparencia en la administración pública. "Sólo si una sociedad controla efectivamente la administración pública podremos ver el establecimiento de un estado moderno", explicó. Gomes da Cruz encabeza un equipo abocado a la implementación de un proyecto de reforma fiscal de 12 años de duración en Brasil, respaldado por 1.100 millones de dólares en financiamiento del BID, para modernizar la gestión pública en unas 3.800 municipalidades en todo el país. Como parte del proyecto, las municipalidades incluirán elementos de participación ciudadana en sus planes de reforma fiscal.

Ventajas y desventajas.

Muchos expertos en desarrollo urbano consideran que los presupuestos participativos marcan la tendencia del futuro. Augusto Dueñas, un consultor en gestión gerencial de Porto Alegre, sostiene que la presupuestación participativa es "compatible con la gestión de calidad total y con las tendencias gerenciales modernas (porque) pone la distribución de recursos en armonía con las prioridades sociales".

Pero hasta sus partidarios más entusiastas reconocen una frecuente debilidad en el modelo: la falta de participación de la clase media. Los profesionales, empresarios y las clases más acomodadas normalmente se abstienen de asistir a reuniones masivas en las que se determinan prioridades y se eligen delegados.

En el caso de Porto Alegre, el alcalde Raúl Pont afirma que el gobierno municipal estableció "asambleas temáticas" para contrarrestar la noción de que los presupuestos participativos son "sólo para los pobres". Esos encuentros abordaron temas amplios como el transporte, la salud pública y la asistencia social, la educación, la cultura, el entretenimiento, el desarrollo económico, los impuestos y el desarrollo urbano.

En San Salvador, el alcalde Héctor Ricardo Silva optó por convocar a reuniones más pequeñas con una agenda más amplia, que incluye temas como los parques y plazas, que pueden resultar de mayor interés para la clase media.

Los peligros de la política.

Pero, ¿qué ocurre cuando el partido político que estableció el presupuesto participativo pierde una elección? En ese sentido, resulta instructiva la experiencia de la municipalidad de Santo André, en el estado de São Paulo. Tras triunfar en las elecciones municipales de 1989, el Partido de los Trabajadores estableció un sistema de presupuestación participativa. Pero cuatro años más tarde, cuando el partido fue derrotado y el sistema fue derogado, hubo escasa reacción pública. Cuatro años después,

el Partido de los Trabajadores reconquistó la municipalidad. Esta vez, asegura Celso Daniel, alcalde de Santo André, el presupuesto participativo será aplicado con más vigor, lo cual supuestamente le dará mayor vigencia.

La sustentabilidad es un objetivo clave en la ciudad de Cabo de Santo Agostinho, en el estado de Pernambuco. Allí, en medio del árido y empobrecido nordeste brasileño, muy diferente del próspero Porto Alegre, el alcalde Elías Gomes trata de generar sustentabilidad para la presupuestación participativa forjando una alianza entre seis partidos políticos. Una vez que el sistema tenga suficiente fuerza y aceptación, le gustaría formalizarlo por ley. Esa fue la estrategia seguida en Ecuador, donde la ciudad de Cuenca consolidó por votación la presupuestación y el planeamiento participativos. "Defendemos la democracia representativa", dice Ubiratã de Souza, coordinador de finanzas y presupuesto del estado de Río Grande do Sul y uno de los arquitectos del sistema recién instalado. "Debe estar combinado con la democracia directa de la ciudadanía, de manera que el pueblo pueda controlar al estado".

Los impuestos se recaudan con más vigor, sobre la base del principio de que quienes tienen más, pagan más, explica. Es más, agrega, la participación ciudadana en Porto Alegre ha resultado en un aumento en la proporción del erario dedicada a inversiones en salud y educación. A su vez, la proporción de los ingresos comunales dedicada a salarios ha bajado de 98 por ciento en 1989 a 50 por ciento actualmente.

El concepto del presupuesto participativo aún tiene mucho camino por recorrer antes de llegar a ser una institución política firmemente establecida en América Latina. Pero a medida que las raíces de la democracia se afianzan en la región, un creciente número de ciudades probablemente buscará inspiración y guía en pioneros como Porto Alegre.