

**El Presupuesto Participativo de Porto Alegre como herramienta de democracia. Un análisis crítico; Lo que sabemos y lo que nos falta por saber.**

Trabajo presentado en las II<sup>as</sup> Jornadas de Sociología Política ¿MÁS ALLÁ DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA?, Madrid, 11 y 12 de diciembre 2003.

María Martínez Pérez

Licenciada en Sociología y Doctorando en Bienestar Social y Desigualdades, Universidad de Alicante.

Maestra de Estudios Latinoamericanos, Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamerica y Portugal, Universidad de Salamanca.

### **Introducción:**

El presente trabajo, se centra en el análisis crítico del Presupuesto Participativo (Orçamento Participativo en portugués, OP) que se viene celebrando en Porto Alegre, capital del Estado de Rio Grande do Sul desde 1989.

La producción bibliográfica que sobre la implementación de dicho mecanismo se ha llevado a cabo, tanto en Europa como en América Latina, es considerable. Sin embargo, la razón de este texto es sacar a la luz las carencias existentes en el ámbito de la investigación, a fin de mejorar el conocimiento del proceso.

### **Descripción del OP:**

El OP es un mecanismo de participación y deliberación sobre la distribución de los recursos públicos de los gobiernos municipales que se viene implementando en Porto Alegre desde que en 1989 llegara al poder el Frente popular, coalición formada por el Partido de los Trabajadores (PT) y el Partido Comunista Brasileño (PCB).

El proceso consiste en la celebración de sucesivas y periódicas reuniones (la ciudad ha sido dividida en 16 regiones -siguiendo criterios históricos o de similitud entre zonas- y en seis reuniones temáticas, donde se discuten temas que abarcan al conjunto de la ciudad) regionales y temáticas, donde la población que participa discute y delibera cuáles son las prioridades y la aplicación de recursos en obras y servicios, las cuales serán enviadas a la Prefeitura Municipal de Porto Alegre, (PMPA), y así formarán parte del presupuesto municipal del año siguiente.

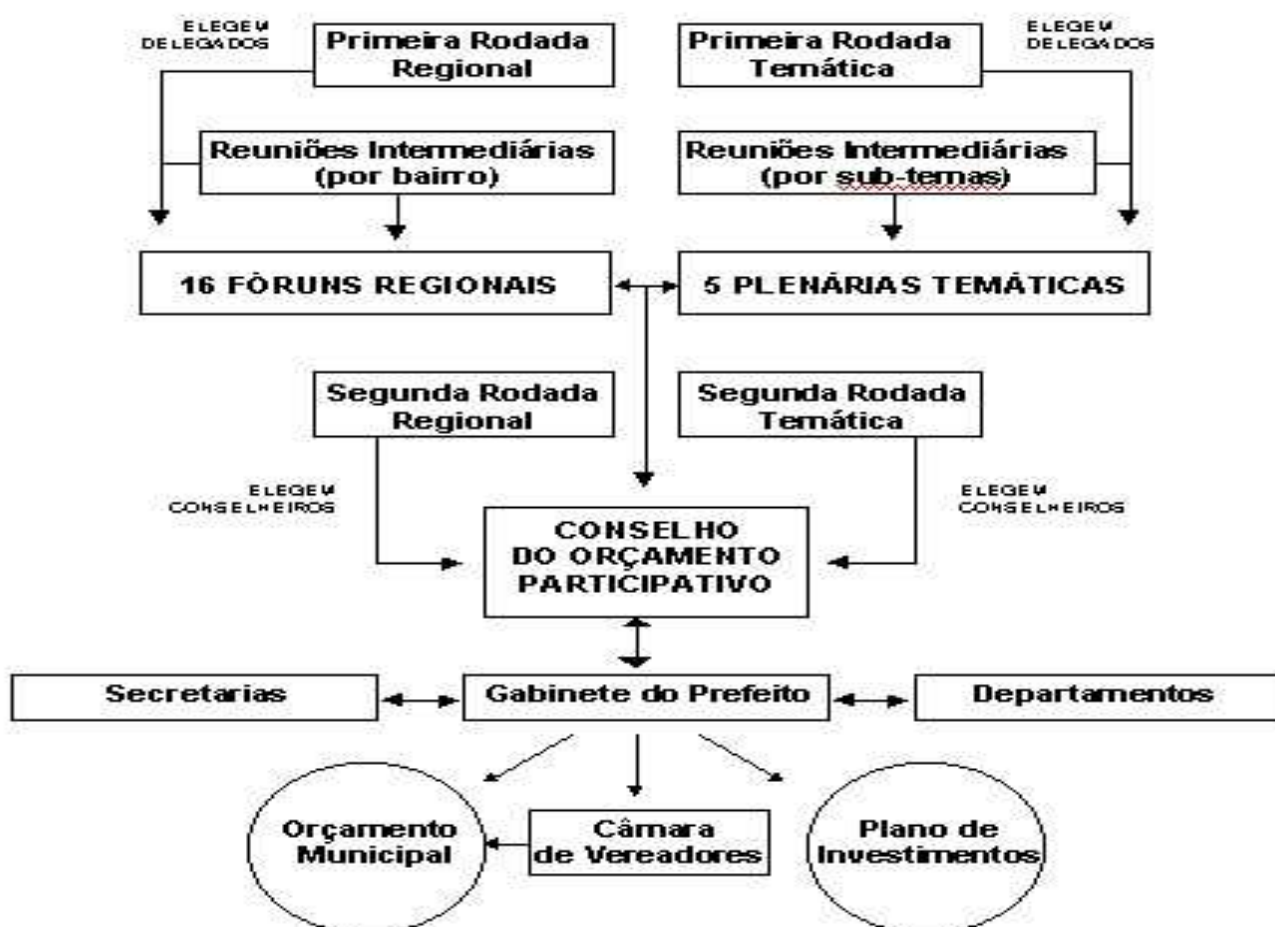
En las plenarias regionales y temáticas, los participantes escogen además de prioridades, a los consejeros y delegados. En las reuniones preparatorias, se realiza la rendición de cuentas por parte de la Prefectura y se presenta el Plan de Inversiones y Servicios para el año siguiente. Miembros del poder ejecutivo acompañan las reuniones para esclarecer dudas acerca de la viabilidad de las demandas.

Los Foros de Delegados son responsables de la definición, por orden de importancia de las obras y servicios que serán discutidas en el periodo de

Mayo a Junio. También analizan y aprueban el Plan de Inversiones y Servicios de su Región o Temática.<sup>1</sup>

Es preciso señalar que la heterogeneidad existente entre las 16 regiones es elevada, en términos de renta, educación, vivienda, etc. Además de las asambleas regionales, las asambleas temáticas aportan una visión si acaso menos particularista. Dentro de sus respectivas áreas los foros temáticos definen directrices y demandas para toda la ciudad. Ellas son: Temática de Cultura; Temática de Circulación y Transporte; Temática de Salud y Asistencia Social; Temática de Desarrollo Económico y Tributación; Temática de Organización de la Ciudad y Desarrollo Urbano y Ambiental; Temática de Educación, Deporte y Entretenimiento.

### DIAGRAMA ESQUEMÁTICO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO



Fuente, R. Abers, 1998, , “Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre, RS”, en [www.portoweb.com.br/ong/cidade/texto2.htm](http://www.portoweb.com.br/ong/cidade/texto2.htm)

<sup>1</sup> En Prefeitura Municipal de Porto Alegre, en <http://www.portoalegre.rs.gov.br/>, [En línea].

Mapa 1: División de la ciudad en sus 16 regiones



Mapa 1: Mapa del Presupuesto participativo. División de la ciudad por regiones.  
Fuente: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, en <http://www.portoalegre.rs.gov.br/Op/regioes/regioes.asp##>. [En línea].

### Entre los aspectos más relevantes del OP cabe destacar:

1º: El asociacionismo: los antecedentes históricos de organización de las clases populares en Porto Alegre, preexistente al proceso.

A pesar de que la realidad social brasileña se ha enmarcado históricamente en contextos de gran desigualdad social, encontramos una fuerte cultura asociativa en la ciudad. Según Silva (2001)<sup>2</sup>, las entidades comunitarias han tenido que superar obstáculos objetivos y subjetivos a la participación, como son, la profunda desigualdad brasileña, que es más

<sup>2</sup>Marcelo Kunrath Silva, 2001, CONSTRUÇÃO DA “PARTICIPAÇÃO POPULAR”:Análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. UFRGS, Porto Alegre, Brasil.

desmovilizadora que generadora de organización; y la antigua exclusión y manipulación de la gran mayoría de la población brasileña del campo de la política.

Este asociacionismo, si bien era combativo, no renunció en muchos casos a las prácticas clientelistas y a ser parte de las clientelas electorales de algunos partidos políticos, puesto que las formas asumidas por el asociacionismo civil no presentan ninguna dimensión democrática y participativa inherente.

Desde mitad de los años 80, como señala Baierle (1992)<sup>3</sup>, se verifica entre algunos sectores de las organizaciones populares la identificación de la discusión presupuestaria como campo significativo de intervención social y política.

Bien o mal, lo cierto es que, siguiendo a Marquetti (2002)<sup>4</sup>, la experiencia de la Administración popular del PT convivió y fue posible por la previa existencia de los sectores populares que ya existían en cuanto tejido asociativo estructurado y que desarrollaban una cultura de derechos<sup>5</sup>. Entre estas, son las Asociaciones de moradores (equivalentes a nuestras AA.VV) las que mayor protagonismo combativo han tenido antes y en los primeros años del OP.

## 2º: La anterior relación de las entidades comunitarias con el Gobierno ejecutivo municipal.

Como se ha señalado anteriormente, los sucesivos gobiernos brasileños intentaron, tanto en la época populista como en la época de la dictadura militar, instrumentalizar dichas asociaciones. El caso de los municipios no fue diferente. Con los gobiernos populistas, se llevó a cabo la implicación de las asociaciones en la realización de tareas puntuales, por tanto la participación se limitaba al uso de la población como mano de obra no remunerada para la realización de acciones que en última instancia correspondían al Gobierno.

---

<sup>3</sup>Sérgio Gregório Baierle, 1992, *Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em porto alegre nos anos 80*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Sao Paulo, Brasil.

<sup>4</sup>Adalmir Marquetti, 2002, *O Orçamento Participativo Como Uma Política Redistributiva em Porto Alegre*. En <http://www.race.nuca.ie.ufrj.br/sep/eventos/enc2002/m3-marquetti.doc>[en línea].

<sup>5</sup> Un estudio pormenorizado de la composición interna de las asociaciones populares y de su evolución en la historia de Brasil, excede con mucho la amplitud de este trabajo.

El Gobierno militar de igual modo utilizó a las organizaciones populares y reprimió a los líderes molestos. En ambas épocas políticas, señala Silva que se trataba de actos de cooptación de líderes y de la ocultación de los bajos salarios y los altos niveles de desempleo y subempleo.

Durante la década de los 70, se produjo, desde el poder municipal el desalojo de las áreas de favelas situadas en el centro de la ciudad. Se vaciaron las Villas y se mandó a sus habitantes al extrarradio, aumentando sus dificultades de transporte, búsqueda de empleo, etc. Según Baierle, existían grandes intereses inmobiliarios de trasfondo, dado que al vaciar el centro se liberaba terreno, y al resituar a estos grupos en la periferia, se revalorizaban los terrenos intermedios, que serían beneficiarios pasivos de su progresiva urbanización a costa del poder público. El desamparo de los desalojos generó acciones de protesta y la formación de Asociaciones de Moradores. Es, según el autor, la *periferización*, la autoconstrucción y la favelización lo que constituye la verdadera cara del proceso urbanizador del periodo populista y que se extiende hasta la década de los 90.

### 3º: La Constitución de 1988 y las elecciones de 1989.

Se produjo un cambio sustancial: el PT llegó al poder con el lema “Administración popular” e “Inversión de prioridades”, y mediante una reforma fiscal aumentó su capacidad de recaudación y de gasto.

En 1989 el gobierno del Frente Popular se encuentra con un 90% del presupuesto destinado al pago de sueldos y deudas contraídas.

La Constitución Federal del 88 preveía varios cambios: transferencias económicas y de competencias para los municipios (básicamente salud y educación básica) y la posibilidad de la creación de nuevos impuestos en el ámbito municipal, es decir, la posibilidad de una reforma fiscal.

Esta reforma fue fundamental en la creación de condiciones financieras que viabilizasen la concreción de los compromisos políticos del FP. Marquetti señala un incremento en la recaudación media real de la PMPA del 97% en el periodo 1989-1992 en relación al periodo 1985-1989.

En su estudio, Silva muestra cómo este hecho fue decisivo para la participación de las asociaciones populares, que se debatían entre la desconfianza y la expectación. Según el autor, en la medida en que depende

de los gobiernos la efectivización de lo derivado de los procesos de gestión participativa, sean políticas públicas, inversiones, servicios..., puede concluirse que la eficacia de los procesos de participación está fuertemente condicionada por el grado de compromiso de los gobiernos con tales procesos y sus resultados.

Así pues, las condiciones que viabilizaron la concreción del OP fueron un importante factor de atracción.

#### 4º: La “apuesta” de los miembros de las asociaciones comunitarias.

La participación en las reuniones del OP se caracterizó desde el principio por la fuerte presencia de miembros de Asociaciones de Moradores. Casi  $\frac{3}{4}$  de los participantes en las reuniones de 1993-1995 y más de  $\frac{2}{3}$  en 1998 poseían algún tipo de experiencia asociativa según Silva. Sin embargo, a lo largo de los años, la proporción de participantes miembros dichas asociaciones ha disminuido respecto al total de participantes en las reuniones del OP. Ello muestra que en un primer momento hubo una apuesta de las asociaciones de moradores en participar. Y de igual modo muestra que si bien está demostrado que las entidades comunitarias poseen un efecto de socialización de la población y una gran capacidad de articulación de la esfera pública, el OP también lo ha supuesto para los ciudadanos no asociados que han ido sumándose progresivamente. No obstante, la proporción de participantes no excede un 2% del total de una población de Porto Alegre, que asciende a 1300000 habitantes.

Respecto a los Delegados y Consejeros, en 1999, el 90% participaban en alguna asociación, siendo el 40.9% miembros de las Asociaciones de Moradores, el 9% de grupos religiosos y el 6% de partidos políticos.

En lo que al OP se refiere las teorías de redes funcionan, dado que el 92.4% de las entidades participantes en el OP poseían relación con otras asociaciones o entidades. Se produce una fuerte articulación entre asociaciones comunitarias (un 74.6%), y muy poco con partidos políticos (5.9%) y con sindicatos (5.9%). Las asociaciones de moradores se constituyen en el principal formato de participación y divulgación de las informaciones.

Se ha dicho en multitud de escritos que el OP ha sido posible gracias a la determinación del poder político. Pues bien, el hecho de la baja cifra de

participación de miembros de sindicatos muestra que la sola llamada desde el poder no moviliza a la población. Porque incluso en las reuniones temáticas, que fueron introducidas en la segunda legislatura para animar a estos sectores, ya que poseían un menor significado localista, son los moradores quienes más participan.

De igual modo podemos intuir, dada la baja participación de las bases de los partidos políticos, que no existe sesgo participativo (siguiendo los estudios de C. Navarro<sup>6</sup>), es decir, que no estamos ante un proceso político de participación popular en la gestión pública mediada por los intereses electoralistas del partido o coalición en el poder. Ahora bien, no podemos afirmarlo con rotundidad, puesto que podría suceder que sean las AA.VV las más afines a los partidos progresistas de izquierdas, como sucede en la realidad española. Es necesaria una mayor investigación al respecto.

Marquetti define, según datos, al representante típico de las reuniones como perteneciente a los segmentos pobres y organizados de la población de Porto Alegre, de baja renta familiar y poca o ninguna educación formal.

La situación por región se puede resumir en la siguiente tabla que incluye el autor en su trabajo, basado en datos oficiales de la PMPA:

**Tabla 1:** Población y rendimiento nominal medio de los jefes de domicilio en salarios mínimos por región del OP, porcentaje de domicilios en núcleos y Villas irregulares y de madres con el primer grado incompleto con hijos nacidos vivos en 1998 en cada región del OP.

Região	População <sup>b</sup>	Número de Salários Mínimos <sup>a</sup>	Domicílio em Núcleos e Vilas Irregulares <sup>a</sup> , %	Mães com o primeiro grau incompleto <sup>c</sup> , %
Humaitá/Navegantes/Ilhas	48199	4,14	30,97	52,9
Noroeste	127574	7,90	5,49	24,0
Leste	110451	8,63	28,14	51,4
Lomba do Pinheiro	48368	3,33	30,96	65,9
Norte	88614	3,56	37,90	48,9
Nordeste	24261	2,19	72,93	69,2
Partenon	114127	3,88	34,64	50,0
Restinga	45999	2,35	14,08	60,4
Glória	37439	4,00	41,09	53,9
Cruzeiro	64952	5,46	47,18	61,4
Cristal	30054	6,24	26,32	52,8
Centro Sul	101397	4,84	10,84	40,7
Extremo Sul	23905	2,95	19,28	63,1

<sup>6</sup> Véase Clemente J. Navarro Yáñez, 2000, "El sesgo participativo. Introducción a la teoría empírica de la democracia participativa", en *Papers* 61, 2000 11-37

Eixo Baltazar	86057	4,04	16,71	39,9
Sul	62837	9,47	17,57	41,3
Centro	271294	11,4	1,46	18,5
Porto Alegre	1285528	6,40	20,55	45,8

a) Em 1991. b) Em 1996. c) Em 1998.

Fonte: PMPA (2000).

Vemos que el porcentaje de domicilios irregulares es todavía elevadísimo, y el porcentaje de hogares con ingresos insuficientes también. En Porto Alegre el ingreso de una familia media se puede equiparar a unos 10 salarios mínimos.

Para dar una imagen de la situación de los primeros años, que ayudaron a consolidar el proceso, R. Abres (1998)<sup>7</sup> no proporciona unos datos: en 1991 el 29 % de los hogares recibían 3 salarios mínimos o menos. Sin embargo, el 45% de los participantes en las plenarias regionales declaraban tener este nivel de renta. Fue en estos años cuando se priorizaron cuestiones clave para estos vecinos.

#### 5º: Resultados constatables de la implementación del OP, tras más de una década de andadura. Análisis crítico.

En un primer aspecto, cabe destacar la participación y el *empoderamiento* de las clases populares. En el OP las demandas emergen en los espacios públicos como resultado de un proceso de identificación de algo como un problema colectivo y las organizaciones comunitarias han podido influir positivamente en la elección de prioridades.

Hay que diferenciar entre los grupos de baja renta organizados y los no organizados, puesto que conceptos como el de exclusión distan mucho de poder aplicarse de manera equivalente, dado que “si la identidad individual o colectiva se construye sobre múltiples anclajes, el mismo sujeto que es “dejado fuera” en el mundo del trabajo, es “incorporado”, por ejemplo, en procesos colectivos (organizaciones sociales que pueden devenir sociopolíticas) que intentan construirse como sujetos de resistencia desde donde se recrea una

<sup>7</sup> En Rebeca Abres, 1998, “Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre, RS”, en <http://www.portoweb.com.br/ong/cidade/texto2.htm>

identidad compleja”<sup>8</sup>. De este modo podemos cerciorarnos de que son los movimientos de favelados, con una larga trayectoria, los que más participan en las reuniones regionales y quienes han hecho posible el éxito del OP.

Ahora bien, altos niveles de participación no llevan indefectiblemente a mejoras cuantificables social y económicamente para estos sectores. Y por mejoras nos referimos a acciones integrales en las zonas más deprimidas, más allá de la mera pavimentación, que también es importante.

Ha sido efectiva la participación popular, esta vez sí, para cambiar o reivindicar un derecho o un servicio. Por ejemplo, Silva muestra cómo en la encuesta “Evaluación del desempeño de la administración de PA”, realizada en Octubre de 1991, el saneamiento básico era la tercera prioridad para la Administración municipal en la opinión del universo de entrevistados (con un 12.8%), mientras que entre los participantes de las asociaciones de barrio, el saneamiento se representaba como la 1ª prioridad (24.1%). De hecho, el saneamiento básico fue, al principio del OP, la 1ª prioridad en términos de inversión. Al ser la principal demanda de los sectores organizados, se consiguió que fuera finalmente construida como una prioridad de la ciudad. Y ello porque la importancia del saneamiento era vital para los vecinos más pobres, dado que según datos de la PMPA, en 1980 del total de muertes ocurridas en las áreas de ocupación ilegal, sin saneamiento básico, 23.1% eran de niños menores de 1 año. En las áreas regulares, sin embargo, esta cifra bajaba hasta el 8.5%.

La efectivización de las demandas realizadas por las clases populares llevó según Baierle a la participación de otros grupos, tal vez con intereses contrapuestos, como empresarios.

Es a la hora de plasmar los resultados, más allá de las particularidades o de las pequeñas manifestaciones, cuando se amplía la ambigüedad, es decir, qué entendemos por beneficios.

Por un lado, multitud de autores se muestran conformes con incluir en tales beneficios la participación popular. El reconocimiento y el conocimiento

---

<sup>8</sup> En Carla Rodríguez, 2003, *Exclusión, interdependencia e identidades sociopolíticas. Algunas reflexiones críticas y (auto)críticas*. Instituto de Investigaciones Gino Germani- FCSOC-UBA, Mimeo.

del OP por amplias capas de la población, participen o no. La realización de inversiones en infraestructuras en áreas pobres también lo es.

Dentro de este grupo se sitúan la mayoría de autores europeos, que privilegian la supuesta radicalización de la democracia en el OP.

El estudio de Marquetti, si bien novedoso y meritorio, dado que trata de estudiar la redistribución de la riqueza, presenta ciertos límites, puesto que en contextos tan desigualitarios y de niveles tan elevados de economía informal, subempleo y desempleo, los niveles de renta son más indicativos que concluyentes. En su estudio se incluye el presente cuadro:

**Tabla 2:** Distribución porcentual de los valores de las inversiones incluidos en los Planes de Inversiones por región y en toda la Ciudad, 1992-2000

Región	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Humaitá/Navegantes/Ilhas	0,78	0,84	0,93	0,32	3,88	1,46	5,04	0,2	1,02	1,56
Noroeste	5,2	3,13	0,39	2,45	2,27	0,82	1,23	1,24	0,91	1,96
Leste	5,79	2,35	3,65	4,93	1,58	2,22	2,25	1,23	1,56	2,93
Lomba do Pinheiro	3,71	2,86	2,79	5,29	6,54	0,99	1,5	2,31	1,91	2,93
Norte	8,82	3,69	1,39	2,6	1,8	1,92	1,47	2,22	1,61	2,96
Nordeste	2,16	1,11	1,7	2,02	4,07	1,68	1,45	2,01	1,66	1,91
Partenon	2,29	1,14	1,11	4,2	2,27	1,3	1,32	2,8	2,21	2
Restinga	4,39	1,83	0,79	2,22	1,2	3,79	0,92	2,84	1,55	2,23
Glória	1,39	1,77	1,8	2,5	1,76	1,23	1,89	0,75	1,96	1,63
Cruzeiro	4,55	2,71	1,62	2,65	1,81	2,05	1,28	2,39	1,09	2,29
Cristal	1,24	3,04	0,49	4,35	1,9	1,03	0,53	1,58	1	1,58
Centro Sul	9,37	5,52	1,96	2,27	2,82	1,78	1,9	3,55	1,61	3,56
Extremo Sul	5,65	1,19	0,68	4,55	5,05	3,99	1,19	1,27	1,6	2,68
Eixo Baltazar	1,39	0,84	1,47	1,78	2,15	3,48	2,09	1,97	2,16	1,9
Sul	0,59	1,04	0,94	3,21	2,37	1,5	1,52	0,97	1,16	1,38
Centro	2,07	1,16	1,72	1,29	1,31	0,37	3,02	1,3	0,98	1,53
Total das Regiões	59,39	34,24	23,42	46,65	42,79	29,62	28,59	30,98	23,98	35,32
Toda Cidade	40,61	65,76	76,58	53,35	57,21	70,38	71,41	69,02	76,02	64,68

Fonte dos Dados Brutos: Gapan (diversos anos).

El autor considera estos datos como suficientes para concluir que “en el periodo 1992-2000 ha habido un poderoso efecto redistributivo”, porque se ha invertido más en las regiones más pobres (subrayado mío).

Si tenemos en cuenta una posible división de las 16 regiones en función de la variable renta y el porcentaje de inversiones realizados en ellas, encontramos:

Regiones de renta alta: Centro, Sul, Leste y Noroeste. El sumatorio de los valores porcentuales de las inversiones realizadas en el periodo 1992-2000 asciende al 7.8% del total.

Regiones de renta media-alta: Cristal, Cruzeiro, Centro Sul, Humaita/Navegantes/Ilhas. El sumatorio asciende al 8.99% del total.

Regiones de renta media-baja: Eixo Baltazar, Gloria, Norte y Partenon. El sumatorio asciende al 8.49% del total.

Regiones de renta baja: Lomba do Pinheiro, Extremo Sul, Restinga y Nordeste. El sumatorio asciende al 9.75% del total.

Creo que no es posible concluir, a la vista de los datos, que ha habido una “poderosa” redistribución. En primer lugar, porque el porcentaje de inversión en “Toda la Ciudad” ha aumentado a lo largo de los años y sin embargo el referente a Todas las Regiones ha disminuido. Ello puede confirmar las hipótesis de que los especuladores del suelo y las clases poderosas no han intervenido ni se han sentido amenazadas por el OP dado que de alguna manera ganan también. En primer lugar, porque las obras que llegan hasta la periferia, posiblemente les afecten y beneficien, ya sea directamente (p. Ej. si la línea de autobús llega al extrarradio, antes debe atravesar las zonas intermedias) o indirectamente (si la periferia gana en servicios e infraestructuras, los terrenos intermedios entre el centro y ésta se pueden ver revalorizados).

Es preciso recordar que en 1988 el 41.88% de los terrenos estaban al servicio de la especulación. O como señala Biarle, en ausencia de la articulación entre la política habitacional y la planificación urbana, las inversiones públicas en urbanización y saneamiento contribuyen a la revalorización del suelo urbano, beneficiando a los propietarios de los solares.

En 1991 el porcentaje de favelados respecto al total de la población portoalegrenses era de 33.66%. En 1998, 9 años después del inicio del OP, el porcentaje de domicilios en Villas irregulares y/o ilegales llegaba, en alguna de las regiones más pobres, a más del 70%.

Las ayudas, las inversiones, suelen ir a los sectores más pobres, pero no sabemos si dichas ayudas forman parte de planes integrales. Como es sabido, la mejora en el asfaltado o pavimentación de una calle en un barrio marginal, si no va acompañado de un proyecto integral para dicho barrio, en el que se abarque la vivienda, salud, educación, empleo, etc., de poco sirve.

La población que participa del OP define las prioridades para su región y en cuanto a aspectos globales de la ciudad en las temáticas; pero no participa

en la definición del gasto público municipal. Además, el monto del presupuesto que se pone a disposición del OP se sitúa entre un 10 y un 20% del total.

Las dificultades para los grupos sociales más desfavorecidos siguen existiendo, ellos son quienes presentan mayores niveles de precariedad en cuanto al trabajo-empleo, en cuanto a vivienda, etc. Por ejemplo, aquellos que viven en lotes ilegales deben realizar el proceso de legalización dentro de una de las reuniones del OP, lo que significa que deben “luchar” su demanda junto a otras demandas de otros grupos, dentro de un mecanismo en el que están en situación de desventaja numérica. De ahí la crítica, que realizan algunos autores latinoamericanos<sup>9</sup>. Estos autores afirman que el hecho real de la captación de los líderes más preparados dentro del movimiento popular conlleva una pérdida efectiva de los movimientos contestatarios.

El OP favorece la paz social y transfigura a los movimientos contestatarios en propositos, pero no en cuanto a las cuestiones más esenciales para el movimiento obrero o popular, temas tales como el empleo, el fin del elevadísimo proceso de concentración de rentas y de tierras en Brasil, etc. Temas más amplios no han tenido el mismo seguimiento, como el Plan Director de la ciudad, cuyas normas, como la longitud mínima y la inclinación máxima de las calles, el tamaño de las parcelas y la densidad máxima de ocupación del espacio urbano, tienen enormes efectos en la infraestructura de los barrios. Sin embargo, como señala Abers<sup>10</sup>, la Secretaría de Planificación, responsable del proceso, nunca consiguió comunicar claramente a los vecinos cómo dicho Plan Director afectaría sus vidas, predominando en las reuniones la jerga de los planificadores, no traducida a un lenguaje accesible para la mayoría de los participantes del OP. Como resultado, el proceso de discusión fue dominado por representantes de organizaciones sectoriales, ONGs y por empresarios interesados, todos con niveles de educación formal más elevado. Afirma la autora que si hubiese habido más seminarios informativos en torno a la discusión del Plan Director, podría haber habido mayor movilización y participación de los ciudadanos más pobres.

---

<sup>9</sup> Véase Clovis Oliveira o Basilio Abramo.

<sup>10</sup> En Abers, 2000, “Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre”, Porto Alegre, *Cadernos da CIDADE*, vol. 05, n. 07, maio./2000.

Por lo tanto, encontramos dos objeciones al entusiasmo general de los autores acerca del OP y del propio Poder Ejecutivo. En primer lugar y dado los altos niveles de propaganda que la PMPA ha desplegado para que el OP sea conocido, parece extraño que no se haya hecho igual respecto a dicho Plan Director, que implica un debate más profundo respecto al disfrute de la ciudad y de los derechos, a la función social de la propiedad urbana, etc., en una realidad urbana donde, como señala Biarle, sería posible acomodar al conjunto de la población favelada en el ámbito municipal de la ciudad ya urbanizada.

En segundo lugar, las asociaciones populares han trasladado su actividad reivindicativa a la cooperación con la Prefeitura en cuanto a discusión de prioridades y formación de sus cuadros en el conocimiento y límites del presupuesto municipal, lo que parece en principio necesario. Sin embargo, ello implica una falta objetiva de tiempo material para dedicarse además a la elaboración de su discurso como movimientos sociales o entidades comunitarias. Estamos por tanto ante la posible absorción de la militancia en el OP. El movimiento popular, como denuncia un ciudadano portoalegreense, militante de base, entrevistado en el trabajo de Biarle, está discutiendo solamente las cuestiones de la Administración, dejando la organización política en un segundo plano. Concluye este autor, con quien coincide el espíritu de este trabajo, que si el único espacio organizado de los sectores populares pasara a ser el propio espacio institucional junto al poder político, entonces no tendría sentido hablar de movimientos.

De hecho, en muchas ciudades brasileñas, también los partidos de oposición al PT, los que representan a la derecha tradicional del país, se muestran también favorables al OP. Incluso lo están organizaciones internacionales tan poco sospechosas de izquierdismo como el FMI o el BM. Es necesario por tanto llevar a cabo estudios desde el análisis crítico de la realidad social, evitando dejarse seducir por el OP y manteniendo la vigilancia y la objetividad acompañada de datos empíricos.

### Conclusiones.

He querido en este breve espacio, constatar los vacíos existentes en lo que a las investigaciones se refiere, de una experiencia política que, sin lugar a dudas también presenta ventajas y fortalezas.

Dado que no podemos obviar el bagaje ni el contexto en el que surge una iniciativa así, teniendo en cuenta la historia de olvido, manipulación y exclusión sistemática a la que las clases populares han estado sometidas en Brasil, desde el principio de su historia y pasando por todas sus formas políticas, el OP es un logro, que se debe, por una parte a la iniciativa de un partido político, surgido en los ambientes contestatarios a la dictadura militar y protagonista de la transición a la democracia, el PT. Ahora bien, sin la trayectoria de las organizaciones comunitarias y su apuesta por el nuevo planteamiento, el OP no habría sido posible.

Los niveles de participación si bien tan sólo representan un 2% del total, han ido creciendo, lo que es en sí mismo positivo.

Una de las principales críticas que se le pueden hacer a la PMPA es el reducido material estadístico a disposición de los investigadores y las pocas encuestas realizadas y publicadas. Lo que contrasta con la enorme propaganda de las virtudes del OP que realiza de Prefectura y con la enorme producción bibliográfica, que ensalza las virtudes de un mecanismo de cogestión del poder local y sin embargo adolece de estudios empíricos que permitan concluir más allá de la variable participación.

Ante esta realidad, creo necesario llevar a cabo investigaciones empíricas que permitan extraer conclusiones de mayor calado.

Mi Proyecto de Investigación empírica a desarrollar en Porto Alegre, como parte de mi Tesis Doctoral se centra en un estudio de caso, es decir, una Región, Villa o Grupo social que podamos considerar representativo dentro del proceso del OP.

Dados los más de trece años de andadura del mecanismo, interesa analizar mediante el trabajo de campo, los niveles efectivos de redistribución de la renta y la riqueza que para los grupos más desfavorecidos ha supuesto el OP.

Los objetivos de mi proyecto son varios:

- Extraer indicadores sociopolíticos y económicos que permitan cuantificar y corroborar la mejora de los niveles de vida de la población a estudiar, especialmente grupos desfavorecidos, dentro del OP. Las variables principales del estudio serán vivienda y empleo.

- Analizar y medir el grado de redistribución de la riqueza gracias al OP. El grado de acceso a los servicios públicos, comparando los niveles de satisfacción de las necesidades, antes y después de la implementación del proceso, son otros aspectos cruciales dentro de la investigación que se pretende desarrollar.
- Comparar la participación en el OP de ciudadanos asociados o pertenecientes a asociaciones comunitarias y el vínculo que éstas asociaciones tengan con grupos políticos o miembros destacados de estos, analizando el posible Sesgo Participativo.

En general, creo necesario realizar la investigación empírica a fin de sacar a la luz las beneficios y las debilidades del proceso, dando a este respecto posibles soluciones a fin de enriquecerlo y ampliar el espectro de beneficiarios, así como la profundidad de tal beneficio, entendiéndose este desde varios planos: el aumento de los niveles de participación social, la mejora de la calidad de la cultura democrática, la efectiva y constatable redistribución social de la renta dentro de los municipios, el acercamiento del poder local al ciudadano y viceversa, y el aumento efectivo de los niveles de ciudadanía en sus tres hebras, civil, social y política.

Los resultados extraídos serían de gran interés a fin de mejorar y enriquecer las incipientes experiencias que se están llevando a cabo en España.

La metodología marcada para el transcurrir de la investigación se centra en dos ejes, el teórico y el empírico.

El análisis de las diferentes fuentes y el manejo de la bibliografía existente constituirán el eje teórico.

El eje empírico se realizará con una metodología mixta, utilizando técnicas cuantitativas y cualitativas. El trabajo de campo y la recogida sistemática de datos e información se centrará en entrevistas a los participantes del OP de la Región o Villa escogida. También a los participantes en el proceso no pertenecientes a las clases populares, esto es, miembros de la clase política, miembros de la UFRGS implicados, técnicos de la Administración, Concejalías de participación ciudadana...a fin de estructurar un análisis lo más amplio y enriquecedor posible acerca de lo que supone este

nuevo mecanismo dentro de la democracia representativa actual en un contexto donde tan altos niveles de pobreza y abandono hacen imposible hablar de Democracia.