

Ponencia sobre el libro de Boaventura de Souza "Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre"

*Report About the Book of Boaventura De Souza
"Democracy and Participation. The Example of
the Participative Budget of Porto Alegre"*

Luis Bernardo Díaz Gamboa*

Resumen

La planeación presupuestaria participativa realizada por el Partido de los Trabajadores en la ciudad de Porto Alegre, refleja un importante avance democrático en la distribución de recursos para atender las necesidades que las personas consideran prioritarias. Este modelo fue reconocido en el ámbito internacional, razón por la cual esta ciudad fue escogida como sede del Foro Social Mundial.

Palabras clave:

Democracia participativa, Porto Alegre, planeación participativa, presupuesto democrático, Partido de los Trabajadores.

Abstract

* Phd. Director del CIEDE, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Ponencia realizada en el Encuentro por Boyacá en Duitama.

The participative budgetary planning made by the Laborers Party in the city of Porto Alegre, shows an important democratic advance in the distribution of resources to take care of the basic needs of the people. This model was recognized in the international level, that is why the city of Porto Alegre was chosen to put into effect the World Social Forum.

Key words:

Participative democracy, Porto Alegre, participative planning, democratic budget, Laborers Party.

Agradezco la invitación a exponer el libro del Dr. Boaventura, sobre democracia participativa presupuestal. La tradicional diferencia entre legalidad y legitimidad en el aparato público quizá parte de verificar si existe consulta ciudadana o no en temas tan candentes como la hacienda pública y, más precisamente el presupuesto.

Dice Boaventura que “La democracia participativa se basa en la idea de que los ciudadanos deben participar directamente en las decisiones políticas y no sólo, como pretende la democracia representativa, en la elección de los decisores políticos... Este proyecto, titulado ‘la reinención de la emancipación social’, pretendía identificar en seis países (Sudáfrica, Brasil, Colombia, India, Mozambique y Portugal) iniciativas locales en diferentes áreas de intervención social, las cuales tenían en común el objetivo de luchar contra la exclusión y contra desigualdades injustas entre grupos sociales, entre prácticas, entre saberes o entre identidades, desigualdades que en las dos últimas décadas se vieron agravadas por la globalización neoliberal. Una de las áreas de intervención social estudiadas fue la democracia participativa y una de las iniciativas seleccionadas fue el presupuesto participativo de Porto Alegre... Profundamente enraizado en la historia y en el contexto político del Estado de Río Grande do Sul, el presupuesto participativo de Porto Alegre no es una receta de ingeniería democrática susceptible de poder aplicarse de forma mecánica en otros lugares. Por tanto, muchas ciudades brasileñas, latinoamericanas y europeas que se han inspirado en la experiencia de Porto Alegre lo han hecho no para adoptar su

organigrama, sino para buscar en él las señales institucionales y políticas de una democracia de elevada intensidad, que, como es obvio, puede y debe asumir varias formas”.

“De forma sucinta, diremos que el presupuesto participativo es un proceso regularizado de intervención permanente de los ciudadanos en la gestión municipal. Según un modo de funcionamiento formalizado de manera muy minuciosa, los ciudadanos reunidos en dieciséis asambleas de distrito y seis asambleas temáticas e innumerables reuniones preparatorias, plantean exigencias y establecen prioridades temáticas para la distribución de las inversiones municipales, de acuerdo con criterios objetivos que permiten establecer jerarquías cuantificadas. En las asambleas se eligen los consejeros del presupuesto participativo, a quienes compete valorar y votar la propuesta presupuestaria construida por el Ejecutivo municipal, a partir de las prioridades definidas en las diferentes asambleas. Asimismo, en las asambleas son elegidos los delegados, en un número proporcional a la participación, a quienes compete jerarquizar las inversiones concretas dentro de cada prioridad y supervisar la ejecución de las decisiones tomadas. La participación ciudadana se desarrolla en una íntima articulación con los autarcas (alcalde y vicealcalde de una ciudad) elegidos a partir de una elección directa. Por tanto, se trata de un sistema de cogobierno en el que la sociedad civil, lejos de ser un refugio de supervivencia ante un Estado ausente u hostil, interviene en un proceso regular y organizado para ejercer el control público

del Estado a través de formas de cooperación y de conflicto institucionalizadas”.

Esta práctica se enmarca en una forma de globalización contrahegemónica. “Las formas actuales de globalización contrahegemónica se verifican tanto en contextos urbanos como rurales, implican a ciudadanos y a grupos sociales expuestos a diferentes vulnerabilidades, abordan cuestiones tan diferentes como el derecho a la tierra, las infraestructuras urbanas, el agua potable, los derechos laborales, la igualdad de los sexos, la autode-terminación, la biodiversidad, el medio ambiente, la justicia comunitaria, etc. Y mantiene, sobre todo, relaciones muy diferentes con el Estado: distancia total, complementariedad, confrontación, resistencia activa o pasiva, etc.

El meollo es el análisis de “una iniciativa urbana orientada hacia la redistribución de los recursos de la ciudad de la ciudad a favor de los grupos sociales más vulnerables, a partir de los medios de la democracia participativa: el presupuesto participativo, adoptado en la ciudad de Porto Alegre –capital del estado de Río Grande do Sul, en Brasil- desde 1989. En la actualidad, el presupuesto participativo está vigente, bajo varias formas, en 144 ciudades brasileñas, en otras de América latina (p. ej. en Rosario Argentina y Montevideo Uruguay), en algunas ciudades de España (principalmente vecinas de Barcelona, en Francia (Saint Denis) y en Canadá (Toronto), y en los Estados de Kerala y Bengala Occidental en la India. Así pues, podemos afirmar que la aspiración a la democracia

participativa que subyace a las diferentes formas de presupuesto y planteamiento partici-pativo es hoy en día una forma de globalización contrahegemónica”.

La imagen de Brasil ha sido de autoritarismo y desigualdad. “Brasil es una sociedad con una larga tradición de política autoritaria. La predominancia de un modelo de dominación oligárquico, patrimonialista y burocrático dando lugar a una forma de Estado, un sistema político y una cultura caracterizada por los siguientes aspectos: marginación política y social de las clases populares, o su integración a través del populismo y el clientelismo; restricción de la esfera pública y su privatización por las élites patrimonialistas; “artificialidad” del juego democrático y de la ideología liberal, originando una inmensa discrepancia entre el “país legal” y el “país real”. La sociedad y la política brasileñas están caracterizadas por el predominio total del estado sobre la sociedad civil y por los enormes obstáculos contra la construcción de la ciudadanía, el ejercicio civil de los derechos y la participación popular autónoma. Asimismo, Brasil es una sociedad marcada por desigualdades sociales escandalosas, que, en realidad, han aumentado bastante en los últimos quince años a causa de la crisis del Estado desarrollista, de la desregulación de la economía y del desmantelamiento de un estado de bienestar que ya era, por otra parte, totalmente deficiente... Las preocupaciones surgidas en los debates que condujeron a la Constitución de 1988 pusieron el acento en los derechos de la ciudadanía, en la descentralización política y en el refuerzo del poder local”. Es

indudable que se catapultó a la izquierda del PT con este experimento, hoy representado en el jefe de Estado Lula.

“La experiencia democrática de Porto Alegre es una de las más conocidas en todo el mundo, elogiada por haber hecho posible una gestión eficaz y muy democrática de los recursos urbanos. La ONU eligió la “administración popular” de Porto Alegre como una de las 40 innovaciones urbanas en todo el mundo para ser presentada en la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II), que tuvo lugar en Estambul en junio de 1996. Durante la década de los noventa, Porto Alegre organizó diversas conferencias internacionales sobre gestión democrática y, junto con Montevideo, donde está desarrollándose una innovación de gobierno local semejante, lidera un movimiento a favor de la introducción de instituciones de presupuesto participativo en las “Mercociudades” (ciudades que integran el acuerdo económico regional conocido como Mercosur: Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay). .. *Exame*, un influyente periódico de negocios, nombró en varias ocasiones a Porto Alegre como la ciudad brasileña con mejor calidad de vida, en función de los siguientes indicadores: alfabetización, uso y comprensión de la lengua, número de personas matriculadas en la enseñanza elemental y secundaria, calidad de la enseñanza superior y de posgrado, consumo per cápita, empleo, mortalidad infantil, esperanza de vida, número de camas por hospital, vivienda, alcantarillado, aeropuertos, autopistas, tasa de criminalidad, restaurantes y clima. En

algunos sondeos realizados al final del segundo mandato (1996), el 65% de los encuestados calificó al gobierno municipal como excelente y el 70% como bueno. Si consideramos como positiva una calificación de “más del 50%”, el gobierno habría ganado realmente la aprobación del 85%”.

Porto Alegre tiene una población de 1,3 millones de habitantes y 495.53 Km². “Otros indicadores sociales muestran cómo la esperanza de vida en el estado es de 68 años para los hombres y de 76 para las mujeres, la más elevada de todas, en comparación con otros Estados brasileños; asimismo, en las dos últimas décadas la tasa de mortalidad ha descendido del 52,6% al 18,4% por cada mil niños menores de un año de edad. En la ciudad de Porto Alegre se pasó del 37,2 de mortalidad en 1980, al 12,2%, lo que demostró la mejor condición entre todas las capitales brasileñas. A pesar de esto, existen también indicadores negativos, indicadores que revelan las profundas desigualdades sociales (como ocurre, por otro lado, con el resto del Brasil), el problema de la vivienda y el desempleo. Un tercio de la población de Porto Alegre vive en barriadas y en barrios populares precarios. En contrapartida, y según el alcalde del municipio, Terso Genro (hoy Ministro de Trabajo de Lula), a principios de la década de los noventa, sólo aproximadamente 50 familias eran propietarias de todos los suelos urbanos disponibles para el desarrollo de la ciudad”.

En 1988, cuando el PT ganó las elecciones, fueron identificadas un millar

de organizaciones comunitarias, lo cual demuestra el alto grado de participación organizada de la comunidad. “En 1983 se fundó la Unión de las Asociaciones de Vecinos de Porto Alegre (Uampa) y en 1985 tuvo lugar su primer congreso. Más allá de las “exigencias específicas”, relativas a la vivienda, a la enseñanza, a la salud, a la alimentación, a los derechos humanos y al empleo, el congreso apeló a la “efectiva democratización de las estructuras políticas en el ámbito federal, Estatal y urbano”. En 1985, en las primeras elecciones municipales democráticas, el Partido Democrático Trabalhista (PDT), que ya tenía una larga experiencia en el estado, ganó fácilmente las elecciones con el 42,7% de los votos. El PT, que por aquel entonces estaba empezando a influir entre los movimientos populares y laborales, obtuvo el 11,3% de los votos. Heredero de una tradición populista “a favor de los trabajadores”, el nuevo alcalde elegido decretó el establecimiento de “consejos populares” en la ciudad, pero, en términos reales, siguió ejerciendo el poder municipal a la vieja manera paternalista y clientelista, frustrando las expectativas democráticas e incumpliendo la mayor parte de las promesas electorales”.

En el período actual del sistema político brasileño, la Nueva República, el poder municipal reside en dos instancias elegidas por separado: el alcalde, que es la instancia ejecutiva, y la Cámara de Vereadores (Pleno Municipal o Asamblea de Concejales), que es la instancia legislativa. Según la Constitución de 1988, la Cámara de Vereadores tiene la competencia para aprobar el presupuesto. Desde 1989, el

PT y el Frente Popular controlan la Alcaldía, pero no detentan la mayoría en la Cámara de Vereadores.

“El presupuesto es el instrumento básico del contrato público subyacente a esas relaciones, así como de las interacciones entre los diferentes organismos estatales encargados de ejecutar dicho contrato. Al definir los fondos públicos mediante la fijación de impuestos o a través de otros medios, el presupuesto se transforma en el mecanismo central de control público sobre el Estado. Así pues, las decisiones presupuestarias son decisiones políticas fundamentales. No obstante, en una sociedad controlada por una fuerte tradición autoritaria y patrimonialista, como es el caso de Brasil, el presupuesto público ha sido menos la expresión del contrato político que la expresión de su ausencia. Los criterios tecnoburocráticos prevalecen en la definición del presupuesto, criterios suficientemente vagos como para permitir la privatización clientelista de las decisiones públicas relativas a la distribución de los recursos. Desde el momento en que el juego político clientelista, y sus mecanismos de intercambio de favores, controlen la implementación del presupuesto, éste se revelará una ficción, una prueba chocante de la discrepancia entre el marco institucional formal y las prácticas reales del estado. Un buen ejemplo de esto fue el escándalo del “presupuesto mafioso”, hecho público en 1993, que implicó a la comisión de la Asamblea Nacional que verifica el presupuesto de la Unión. En ese año, la propuesta presupuestaria de la Unión fue sometida a más de 72.000 ‘enmiendas’ por parte de representantes y

senadores, y una gran parte de los recursos se destinó a entidades fantasma. Según la Comisión Parlamentaria de Investigación, la distribución incorrecta de gastos sociales se elevó a 64% del total.

“En Brasil, el presupuesto público incluye tres niveles: el federal, el estatal y el municipal. Los municipios tienen una autonomía relativa en la determinación de los ingresos y de los gastos. Los ingresos tienen, por un lado, una procedencia local (impuestos y tasas de diferentes tipos) y, por otro, son el resultado de las transferencias federales o estatales (en el presupuesto de 1997 del municipio de Porto Alegre, los ingresos de procedencia local se elevaron al 55,87%, mientras que las transferencias sólo alcanzaron el 44,13% de los ingresos totales). Los gastos se pueden clasificar en tres grandes grupos: a) gastos relativos al funcionariado. B) servicios públicos. C) inversiones en obras y equipos. La autonomía relativa de los municipios se ejerce, sobre todo, en el tercer grupo de gastos. En aquellas ciudades donde el presupuesto no debe identificar las obras y los servicios que han de realizarse –sólo debe definirse un máximo de gastos–, el Ejecutivo dispone de un amplio margen de maniobra para la implementación presupuestaria. No obstante, es el órgano legislativo el que debe aprobar el presupuesto.

“El presupuesto participativo, promovido por la Alcaldía de Porto Alegre, es una forma de Gobierno Público que intenta romper con la tradición autoritaria y patrimonialista de las políticas públicas, recurriendo a la participación de la población en diferentes fases de la

preparación e implementación presupuestaria, con un énfasis especial en la definición de prioridades para la distribución de los recursos de inversión. El presupuesto participativo y su marco institucional no se reconocen formalmente desde un punto de vista jurídico. Ese reconocimiento sólo puede proceder de la Cámara de Vereadores, aunque dentro de los límites de la legislación federal y estatal. Como veremos más adelante, a lo largo de la década la cuestión de la legalización del presupuesto participativo fue uno de los temas más relevantes en el conflicto permanente entre el cuerpo ejecutivo y el Legislativo. En la actualidad, dado que la definición y aprobación del presupuesto es una prerrogativa legal de la Cámara de Vereadores, la Alcaldía se limita, en términos estrictamente jurídicos, a someter a la Cámara la propuesta presupuestaria, la cual puede ser aprobada, modificada o rechazada libremente por la Cámara. Sin embargo, ya que la propuesta del Ejecutivo es sancionada por las instituciones del presupuesto participativo y, por tanto, por los ciudadanos y por las organizaciones y asociaciones de ciudadanos y de las comunidades que en éstas participan, la propuesta presupuestaria del Ejecutivo se convierte, para la Cámara Legislativa, en un hecho consumado, teniendo en cuenta los riesgos políticos que los diputados correrían si votasen contra la “voluntad de los ciudadanos y de las comunidades”. Por consiguiente, la mayoría de la Cámara afirma que, al institucionalizar el presupuesto participativo sin implicar al órgano legislativo, el Ejecutivo eliminó, de hecho, la jurisdicción que ese último podría tener sobre cuestiones

presupuestarias, de ahí el conflicto político...”.

Instituciones de participación

El presupuesto participativo (que en adelante denominaré OP) es una estructura y un proceso de participación comunitarios basado en tres grandes principios y en un conjunto de instituciones que funcionan como mecanismos o canales de participación popular regular y permanente, sustentada en el proceso de toma de decisiones del gobierno municipal. Los tres principios son los siguientes:

- a) Todos los ciudadanos tienen derecho a participar, pues las organizaciones comunitarias no detentan a este respecto, formalmente por lo menos, un estatuto o prerrogativa especiales;
- b) La participación está dirigida por una combinación de reglas de democracia directa y de democracia representativa, y se realiza a través de instituciones de funcionamiento regular cuyo Estatuto interno está determinado por los participantes.
- c) Los recursos de inversión se distribuyen de acuerdo con un método basado en una combinación de “criterios generales” –criterios sustantivos, establecidos por las instituciones participativas con el objetivo de definir prioridades- y de “criterios técnicos” –criterios de viabilidad técnica o económica, definidos por el Ejecutivo, y normas jurídicas federales, estatales o de la propia ciudad, cuya implementación corresponde al Ejecutivo.

La estructura institucional básica del OP consiste en tres tipos de instituciones:

El primer tipo de instituciones abarca las unidades administrativas del Ejecutivo Municipal encargadas de dirigir el debate presupuestario con los ciudadanos: Gabinete de Planeamiento (GAPLAN), Coordinadora de las relaciones con las comunidades (CRC), Foro de las Asesorías de Planeamiento (ASSEPLAS), Foro de las Asesorías Comunitarias (FASCOM), Coordinadores de Distrito del Presupuesto Participativo (CROP) y Coordinadores Temáticos (CT). De este conjunto de instituciones, los dos más importantes son la CRC y el Gaplan. La CRC, ya directamente, ya a través de sus coordinadores de distritos y temáticos (CROP y CT), es un organismo mediador que establece el vínculo del gobierno municipal con los dirigentes comunitarios y sus asociaciones. Asimismo, tiene un papel central en la coordinación de las asambleas y de las reuniones del Consejo del Presupuesto Participativo (COP). El Gaplan, que comparte con la CRC las funciones de coordinación, se encarga de traducir las exigencias de los ciudadanos en acciones municipales, técnica y económicamente viables, sometiendo esas exigencias a criterios generales y técnicos.

El segundo tipo de instituciones consiste en organizaciones comunitarias, dotadas de autonomía frente al gobierno municipal y compuestas principalmente por organizaciones de distritos, que llevan a cabo la mediación entre la participación de los ciudadanos y la elección de las prioridades para los diferentes distritos de la ciudad. Al ser estructuras autónomas,

y dependientes por tanto del potencial organizativo de cada distrito, estas organizaciones populares no existen necesariamente en todos los distritos abarcados por el OP. Asumen diferentes tipos de organización y de participación, según las tradiciones locales de los distritos. Estamos hablando de los consejos populares, de las Unidades de Barriadas y de las Articulaciones de Distrito.

El tercer tipo de instituciones fue concebido para establecer una mediación e interacción permanentes entre los dos primeros tipos, y está formado por instituciones de participación comunitaria con un funcionamiento regular: Consejo del Plan de Gobierno y Presupuesto, conocido también como Consejo de Presupuesto Participativo (COP), asambleas plenarias de distrito y el foro temático de presupuesto”.

El proceso participativo

El principal objetivo del OP es animar una dinámica y establecer un mecanismo sólido de gestión conjunta de los recursos públicos a partir de decisiones compartidas sobre la distribución de los fondos presupuestarios y de responsabilización gubernativa en relación con la introducción efectiva de estas decisiones.

Las asambleas y reuniones tienen una triple finalidad: definir y escalonar las exigencias y las prioridades de cada distrito o temáticas, elegir a los delegados para los foros y a los consejeros del COP y evaluar la actuación del Ejecutivo. Los delegados actúan como intermediarios entre el COP y los ciudadanos, y asimismo supervisan

la introducción del presupuesto. Los consejeros definen los criterios generales que anteceden el escalonamiento de las exigencias y la distribución de los fondos y votan la propuesta del plan de inversión presentada por el Ejecutivo.

La ciudad se divide en dieciséis distritos y en seis áreas para la discusión temática del presupuesto. La división en distritos del OP se llevó a cabo según criterios socioespaciales y la tradición de organización comunitaria de la ciudad.

Las áreas (o temas) existentes para la discusión del presupuesto municipal son más recientes, pues empezaron a establecerse a partir de 1994. En la actualidad son: 1) circulación y transporte, 2) educación y ocio, 3) cultura, 4) salud y asistencia social, 5) desarrollo económico e impuestos, 6) organización de ciudad, desarrollo urbano y ambiental.

Las dos rondas de las asambleas de distrito y temáticas tienen lugar en el ciclo anual del OP. Están abiertas a la participación individual de cualquier habitante de la ciudad y a los representantes de organizaciones cívicas y de asociaciones, aunque en las asambleas sólo votan los habitantes del distrito. Asimismo, están presentes los delegados del Ejecutivo (el Alcalde y los presidentes de las Secretarías Municipales). Los miembros del gobierno municipal (CRC, CROP y Gaplan), así como los delegados y consejeros del OP son los encargados de coordinar las asambleas.

Antes de las asambleas anuales se celebran reuniones preparatorias, que se realizan

habitualmente en el mes de marzo, de forma autónoma y sin la interferencia del Ayuntamiento. El objetivo de estas reuniones preparatorias es la recopilación de las peticiones y de las reivindicaciones de los ciudadanos, de movimientos populares de base y de instituciones comunitarias relativas a cuestiones relacionadas con los distritos o temáticas; asimismo, representa el inicio de la movilización de la comunidad para la elección de los delegados de distrito. Estas reuniones son cruciales para discutir las exigencias de la comunidad y sus prioridades relativas. Al ser convocadas y presididas por los consejos populares o por los líderes de la comunidad, a veces llegan a ser muy conflictivas, ya que las diferentes orientaciones políticas de las organizaciones comunitarias se manifiestan en la identificación y en la formulación de las peticiones y tienden a marcar todo el debate.

En la primera ronda de asambleas –llamadas desde 1997 asambleas generales populares, de distrito o temáticas- que se celebra en marzo y abril, se plantean los siguientes objetivos: presentación, por parte del Ejecutivo, del informe de ejecución del plan de inversión del año anterior, y presentación del Plan aprobado para el presupuesto en vigor; evaluación, por parte de los ciudadanos (por distritos o temas) y por el Ejecutivo, del plan de inversión del año anterior; primera elección parcial de los delegados para los foros de Delegados (de Distrito y temáticos). Los restantes delegados de Distrito o temáticos se elegirán durante el tránsito al siguiente proceso.

La evolución del criterio para determinar el número de delegados en los foros de

Distrito y temáticos testimonia el creciente compromiso de los ciudadanos en el OP. En principio, el criterio era un delegado por cada cinco personas que participasen en la asamblea; a principios de la década de los noventa se decidió que sería un delegado por cada diez personas; después, un delegado por cada veinte, y más tarde se estableció un criterio más complejo. Según éste, hasta un máximo de cien participantes se elige un delegado por cada diez personas; de 101 a 250 participantes, uno por cada veinte; de 251 a 400, uno por cada treinta; de 401 a 550, 1 por cada cuarenta; de 551 a 700, uno por cada cincuenta; de 701 a 850, uno por cada sesenta; de 851 a 1000, uno por cada setenta; más de mil, uno por cada 80. A partir de una propuesta de la CRC, este criterio, considerado excesivamente riguroso, fue abolido en 1997 y en el ciclo 1998/1999 entró en vigor otro: hasta 100, un delegado por cada diez participantes; de 101 a 250, uno por cada veinte; de 251 a 400, uno por cada treinta; a partir de 401, uno por cada cuarenta. En la revisión de 1999, los consejeros argumentaron que el criterio “fluctuante” todavía era muy complejo e impedía un adecuado planteamiento, ya que el número de delegados por cada delegación variaría según el quórum total de la asamblea. Por otro lado, este criterio acababa excluyendo delegaciones pequeñas presentes en asambleas grandes, creando frustración entre las comunidades, cuya participación se deseaba precisamente movilizar. Entonces se adoptó un número fijo (un delegado por cada diez participantes), que entró en vigor en el ciclo 2000-2001, una opción que responde asimismo a la preocupación del alcalde por aumentar el

número de participantes y comprometer a más personas en el OP.

Por lo general, los delegados elegidos en la primera ronda de Asambleas Plenarias y en las reuniones intermediarias son designados por los dirigentes de las asociaciones presentes en las reuniones y, por tanto, es muy difícil que un ciudadano no integrado en una estructura colectiva pueda ser elegido delegado.

En estas reuniones intermedias, cada distrito o tema jerarquiza las prioridades sectoriales. Hasta 1997, los distritos jerarquizaban cuatro prioridades entre los sectores o temas: saneamiento básico, vivienda, pavimentación de las calles, educación, asistencia social, salud, transporte y circulación, planificación urbana. A este respecto, en 1997, el COP introdujo algunos cambios. A partir de 1998, los distritos empezaron a jerarquizar cuatro prioridades entre doce temas y, a partir de 2001, entre trece: saneamiento básico, política de viviendas, pavimentación, transporte y circulación, salud, asistencia social, educación, áreas de ocio, deporte y ocio, iluminación pública, desarrollo económico, cultura y medio ambiente. Como veremos, estos cambios reflejan las discusiones en años recientes en el seno del COP, en donde la mayoría de los consejeros exigió la expansión de los temas abarcados por el OP. Cada sector o tema se subdivide en subtemas. Por ejemplo, el levantamiento topográfico y catastral, la organización de las barriadas y la construcción de viviendas.

En la base de estas prioridades y jerarquías, y al sumar las notas de las

diferentes prioridades en todos los distritos, el Ejecutivo establece las tres primeras prioridades del presupuesto en preparación. Por ejemplo, para el presupuesto de 1997, las tres prioridades fueron: vivienda (44 puntos), pavimentación (42 puntos), saneamiento básico (30 puntos). Para el presupuesto de 2001, las tres prioridades fueron: pavimentación (34 puntos), vivienda (32 puntos) y saneamiento básico (27 puntos).

La temática del desarrollo económico dividió las reuniones intermedias en áreas (economía popular, tecnología, abastecimiento y área rural, apoyo a micro y pequeñas empresas y turismo). Cada una de esas áreas, durante el período intermedio, celebra una asamblea, prioriza sus peticiones específicas e indica nuevos delegados. Esta diferenciación fue posible gracias al hecho de que cada distrito empezó a crear sus propias reglas (prácticamente todas ellas tienen su estatuto interno) que se ajustan de una manera a otra a las reglas generales del estatuto Interno del OP.

Así pues, los órganos institucionales de la participación comunitaria están formados por los Foros de los Delegados (dieciséis de Distrito y seis temáticos) y el COP. Los primeros son órganos colegiales con funciones de consulta, de control y de movilización. Su objetivo es aplicar el compromiso de los movimientos populares de base de la comunidad en las actividades del OP, en especial por lo que respecta a la preparación del plan de inversión y a la preparación de las obras aprobadas por el COP y llevadas a cabo por el gobierno municipal. Los Foros se reúnen una vez

al mes. Las tareas más importantes de los delegados son supervisar las obras y actuar como intermediarios entre el COP y los distritos o áreas temáticas. Como veremos más adelante, los flujos de información plantean algunos problemas.

El COP es la principal institución participativa. En él, los ciudadanos elegidos reciben información sobre las finanzas municipales, discuten y establecen los criterios generales para la distribución de los recursos, y defienden las prioridades de los distritos o de los temas. En las sesiones del Consejo, la mediación institucional entre los ciudadanos y las organizaciones de la comunidad, por un lado, y el gobierno municipal, por otro, con respecto a las decisiones presupuestarias, se encamina hacia el nivel más concreto e intenso.

El Consejo, que inaugura sus tareas en julio-agosto, se reúne una vez por semana en un día fijo, por lo general entre las 18.00 y las 20.00. Estas reuniones regulares se celebran en el segundo semestre. No obstante, en 1997, en parte porque el nuevo Ejecutivo, a diferencia del anterior, sometió al OP no sólo el Plan Anual de Inversión, sino también el Plan Plurianual de Inversión (que debía ir introduciéndose a lo largo del mandato de cuatro años), el COP se reunió en enero y febrero dos veces por semana, lo que creó algunos problemas de organización e incluso tensiones entre éste y el Ejecutivo.

Durante el mes de agosto tiene inicio la fase de preparación detallada del presupuesto. Mientras el Ejecutivo concilia las exigencias de los ciudadanos con las

llamadas “exigencias institucionales” (las propuestas de las secretarías municipales) y prepara la propuesta presupuestaria sobre los ingresos y los gastos, el COP lleva a cabo el proceso interno de formación de los consejeros recién elegidos, durante el cual estos se familiarizan con el Estatuto interno y con los criterios de distribución de los recursos.

Las tareas del COP se realizan en dos fases. En agosto y septiembre, el COP discute la llamada plantilla presupuestaria, donde, a partir de la previsión de ingresos y gastos hecha por el Ejecutivo durante la segunda ronda, se dividen las principales cuestiones de acuerdo con las prioridades temáticas locales surgidas en el seno del debate de los distritos. En esta fase, a partir de la propuesta inicial del gobierno, los consejeros votan, por ejemplo, cuántas calles se asfaltarán, qué cantidad de recursos se destinará a la salud, a la vivienda, etc. Asimismo, discuten obras de dimensiones considerables o estructurales, propuestas por las temáticas o por el propio Gobierno. Esta matriz, cuando ha sido aprobada por el COP; se transforma en una propuesta de Ley de Presupuesto que se entrega a la Cámara de Vereadores el día 30 de septiembre (por exigencia legal). De septiembre a diciembre, el COP prepara el plan de inversión, en donde se incluye una lista pormenorizada de las obras y de las actividades que el Consejo considera prioritarias y, por tanto, la distribución específica de los recursos programada para cada Distrito y para cada área temática. El debate relativo a las inversiones queda limitado a partir del cálculo de los ingresos y de los gastos generales relativos al

personal y otros gastos calculados por el Ejecutivo, incluyendo los gastos fijos obligatorios según la legislación federal, tales como los porcentajes atribuidos constitucionalmente a la educación y a la salud. De forma simplificada, puede decirse que el ciclo del OP está formado por 4 etapas.

El 30 de septiembre, el Ejecutivo Municipal entrega a la Cámara de Vereadores la propuesta de presupuesto aprobada por el COP. El COP sigue los debates sobre la propuesta de presupuesto en la Cámara de Vereadores y ejerce presión sobre los legisladores de diferentes formas: reuniéndose con miembros individuales de la Cámara, movilizándolo a las comunidades y las áreas temáticas para que asistan a los debates o para que organicen manifestaciones en el exterior del edificio.

Durante todo el proceso, el Ejecutivo participa en la definición de las inversiones a través de su Oficina de Planeamiento (Gaplam), y también a través de las secretarías municipales que asisten a las reuniones del Consejo, proponiendo obras y proyectos de interés general y que implican a muchos distritos, o incluso obras que, según criterios técnicos, son consideradas necesarias para una determinada zona de la ciudad. De esta forma, el plan de inversiones agrupa obras y actividades sugeridas por los distritos y áreas temáticas, así como obras y actividades que afectan a varios distritos o incluso a toda la ciudad. En la última fase del proceso, el Plan de Inversiones aprobado se publica bajo la forma de un folleto y, entonces, se convierte en el

documento básico que sirve de referencia para los delegados de las comunidades, cuando ejercen su competencia de supervisión, y para el Ejecutivo, cuando rinde cuentas ante los órganos del presupuesto participativo.

A lo largo del proceso de presupuesto participativo, el Ejecutivo desempeña un papel decisivo, algo que queda bien patente en las reuniones del COP. Mediante la CRC y el Gaplan, el Ejecutivo coordina las reuniones y establece la agenda. Las reuniones empiezan con las informaciones proporcionadas por los representantes del ejecutivo y por los consejeros. Entonces, los representantes permanentes del gobierno o los representantes de las diferentes secretarías municipales encargadas del tema a debatir introducen los temas de la agenda. De forma disciplinada, los consejeros, que disponen de intervenciones de tres minutos, plantean problemas y preguntas. Tras un cierto número de intervenciones, los representantes del Ejecutivo responden las preguntas y suministran las informaciones solicitadas. Después de un segundo grupo de intervenciones de los consejeros, se proporcionan las respuestas de los representantes, y así en adelante. Asimismo, tanto los delegados de distrito como los temáticos pueden intervenir, aunque no tienen derecho a voto. Los representantes del Gobierno tienen un papel más activo en la coordinación porque, además, pueden acceder de forma privilegiada a las informaciones relevantes.

Los distritos definen y jerarquizan las exigencias específicas dentro de cada prioridad. Cuando ya han sido establecidas

las prioridades de los diferentes distritos, la distribución de las inversiones se concreta a partir de los criterios generales definidos por el COP y de los criterios técnicos definidos por el Ejecutivo. Los criterios generales son: carencia de servicio o de infraestructura en el distrito, según los datos suministrados por el ejecutivo y la valoración llevada a cabo en colaboración con los delegados de las comunidades; número total de habitantes del Distrito; prioridad temática del Distrito frente a las elegidas por la ciudad como un todo.

Hasta 1996, hubo un cuarto criterio: población en áreas de carencia extrema, según un número calculado de habitantes de la ciudad sin los niveles mínimos de infraestructura urbana y de servicios. De acuerdo con el Consejo de Presupuesto, más allá de la dificultad de calcular el número de habitantes de áreas con carencias en cada distrito, ese criterio acababa duplicando el que se refiere a la “falta de infraestructura y de servicios”. La esencia es la lógica de justicia distributiva.

Las notas definidas en la proporción directa, dependen de:

- a. La población total del Distrito.
- b. Del nivel de carencia del Distrito en relación con el tema de inversión en cuestión.
- c. Del nivel de prioridad atribuido a los temas de inversión elegidos por el Distrito.

Evolución del presupuesto participativo. Aprendizaje de la democracia participativa

En 1989, cuando el PT asumió el Gobierno de Porto Alegre, el liderazgo del partido estaba envuelto en un intenso debate interno, que esencialmente quedaba resumido en la siguiente pregunta: ¿el gobierno del PT es un gobierno para los trabajadores o es un gobierno de izquierda para toda la ciudad, aunque comprometido en especial con las clases populares? En principio, prevaleció la posición de que el PT debería gobernar sólo para los trabajadores. Esa posición estaba profundamente arraigada en la cultura política del PT, relacionada íntimamente con las teorías políticas de los movimientos populares urbanos de los setenta, desarrolladas alrededor de los conceptos centrales de poder dual y de los consejos populares derivados de la revolución bolchevique. Bajo esas premisas, y teniendo en cuenta que el Estado siempre es particularista y sólo existe para satisfacer los intereses de la burguesía, la tarea del PT debería ser, de manera idéntica, la de formar un gobierno particularista, pero en este caso favoreciendo los intereses de los trabajadores. Su principal objetivo, teniendo en cuenta que ese gobierno se ejercería en el contexto institucional del estado burgués, sería provocar el enfrentamiento y suscitar la crisis, para así revelar la naturaleza clasista del estado.

Ni los dirigentes partidarios que encabezaban el Ejecutivo, ni los dirigentes de las comunidades, tenían experiencia

alguna en la promoción de la participación institucionalizada. En segundo lugar, rápidamente se vio claro que los líderes de las comunidades estaban socializados no sólo en una cultura política del enfrentamiento, sino también en una cultura política del clientelismo. También se aumentó considerablemente el salario para los trabajadores municipales, por lo cual los gastos relativos a los funcionarios, en el presupuesto de 1989, rondaban el 96% y sólo quedaba el 3,2% de los ingresos para realizar inversiones. Con recursos tan escasos, era imposible satisfacer adecuadamente las exigencias de las comunidades.

En consecuencia, la experiencia del presupuesto participativo durante el primer año fue realmente frustrante. Por lo que se refiere a las obras previstas, fueron muy pocas las que se llevaron a cabo. Por ejemplo, no se completó ni uno de los 42 Km de asfaltado proyectados para las comunidades. Durante el siguiente año, la dimensión de la frustración era bastante visible. Tarso Genro recuerda que la asistencia a las reuniones, relativamente grande en 1989, descendió en 1990. En una determinada reunión de uno de los distritos, se contabilizaron más miembros del Ejecutivo (veinticinco) que personas de la comunidad (dieciséis).

Los años 1990 y 1991 se centraron en la recuperación de la capacidad financiera y de inversión del Ayuntamiento. El control de los gastos, combinado con una reforma fiscal municipal y con más transferencias federales y estatales fruto de la Constitución de 1988, lograron que el porcentaje de inversión del presupuesto

alcanzase sucesivamente el 10% (1990), el 16,3 (1991) y el 17% (1992). Por lo que respecta a la reforma fiscal municipal, el principio de la progresividad se introdujo con dos impuestos –el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria y territorial y urbana (IPTU) y el impuesto sobre servicios de cualquier naturaleza (ISSQN)– varias tasas relativas a los servicios municipales (por ejemplo, la recogida de las basuras) se actualizaron e indexaron en la inflación (lo que provocó su rápida subida), al mismo tiempo que aumentó la eficacia de la vigilancia sobre la recaudación de los impuestos y las tasas. El cambio más profundo se verificó en relación con el ISSQN (Impuestos sobre los servicios de cualquier naturaleza) y con el IPTU (Impuesto sobre la propiedad inmobiliaria y territorial y urbana). Este último, que en 1990 alcanzaba el 5,8% de los ingresos municipales, en 1992 llegó al 13,8% y en 1998 oscilaba entre el 17% y el 18%. Por lo que se refiere al ISSQN, representaba en 1998 casi el 20% de los ingresos municipales.

La reforma fiscal, decisiva para poder relanzar la administración popular, debió ser aprobada por la Cámara de Vareadores. Como el Frente Popular no poseía la mayoría en la Cámara, el PT y el Ejecutivo promovieron una gran movilización de las clases populares para presionar a los legisladores con el objetivo de que éstos aprobasen la ley de la reforma fiscal. Tal como recuerda Tarso Genro, los legisladores de la derecha y del centro, cogidos por sorpresa, no lograban comprender cuál era la razón por la que el pueblo los presionaba para que aumentasen los impuestos.

Según los datos de la Alcaldía de Porto Alegre, y tomado como base de cálculo las dos rondas, la participación de los ciudadanos en la preparación del presupuesto participativo evolucionó desde 1.300 participantes en 1989 hasta 19.025 en el año 2.000.

En resumen, el OP ha ido adquiriendo una mayor transparencia por lo que respecta a su carácter central: una lucha política democrática, centrada en diferentes concepciones para la distribución justa de los recursos públicos, escasos en una sociedad extremadamente desigual.

Participación, negociación y redistribución

El OP es un proceso de toma de decisiones basado en reglas generales y en criterios de justicia distributiva, debatidos y aprobados por órganos institucionales regulares de participación, en los cuales las clases populares tienen una participación mayoritaria. A las comunidades en donde viven y se organizan estas clases populares se les reconocen derechos colectivos urbanos que legitiman sus reivindicaciones y exigencias, así como su participación en las decisiones adoptadas para responderles.

Hoy en día se reconoce que el OP ha transformado la cultura política de las organizaciones comunitarias, la cual ha pasado de una cultura de la protesta y del enfrentamiento a una cultura política del conflicto y de la negociación.

Al invertir las prioridades que habitualmente se anteponeían a la

distribución de recursos por parte del gobierno municipal, el OP logró resultados materiales impresionantes. Por lo que respecta al saneamiento básico (aguas y cloacas), en 1989 sólo el 49% de la población tenía esta necesidad cubierta. A finales de 1996, el 98% de los hogares poseía agua canalizada y el 85% podía disfrutar de un sistema de cloacas. Según un periódico influyente, *El Estado de Sao Paulo*, mientras que los anteriores gobiernos municipales de Porto Alegre habían construido casi 1.100 kilómetros de red de cloacas, las dos administraciones PT construyeron 900 km, entre 1989 y 1996. En cuanto al asfaltado de las calles, se construyeron 215 km a razón de 30 km por año. Aún así, sólo se eliminó la mitad del déficit de pavimentación (500 km aproximadamente).

La mayoría de los participantes, tanto en las asambleas de distrito como en las temáticas, declara su pertenencia a asociaciones de vecinos: el 75,9% declaró que pertenecía a alguna entidad o asociación y el 50,5% afirmó que pertenecía a asociaciones de vecinos. Es decir, de quienes forman parte de asociaciones, el 66% pertenecen a asociaciones de vecinos. Aunque las asambleas temáticas hubiesen sido concebidas como un espacio privilegiado para la participación de los sindicatos, la participación media de los mismos en las asambleas es idéntica a su participación media en las asambleas de distrito. Respecto a las estructuras autónomas de “segundo nivel” –consejos populares y articulaciones de Distrito-, éstas cuentan, de forma sorprendente, con una mayor participación en las asambleas temáticas

que en las de distrito, a pesar de que su constitución se fundamente en el distrito.

Autonomía y cogobierno

El veto del alcalde ha de tener fundamento y sólo puede ejercerse por razones técnicas y por una evolución financiera. Sin embargo, hasta la fecha, nunca se ha ejercido el veto, ya que siempre que el Ejecutivo tuvo reservas respecto a una obra, el equipo técnico dio una explicación a la comunidad y ésta acabó concordando.

He aquí algunos de los criterios técnicos de cierta importancia todavía en vigor: se ignoran todas aquellas reivindicaciones y exigencias de las comunidades que, según el Ayuntamiento, sean técnicamente inviables; tienen carácter preferente las obras en curso; la red pluvial no se instalará en calles sin asfalto, ya que esa red, al estar abierta para permitir la recogida de agua de las lluvias, podrá quedar bloqueada por las arenas o la basura; se exige un mínimo de diez metros de anchura en calles con una gran densidad de tráfico: siete metros para las calzadas y tres metros para los paseos.

Más allá de las limitaciones técnicas, existen limitaciones financieras no siempre consideradas como se debe por parte de las asambleas. Baste referir que, por razones de orden financiero, no es posible atender más de 30% de las peticiones presentadas por las comunidades. A veces, la forma en que se formulan las exigencias y las prioridades pasan por alto ciertos condicionamientos técnicos que aumentan los costos más allá de lo que es razonable para las comunidades. Por ejemplo, el

hecho de que el asfaltado de las calles deba incluir la iluminación de las mismas aumenta en gran medida su costo. En la actualidad, el porcentaje del presupuesto de inversiones en el presupuesto del municipio varía entre el 10% y el 20%, porcentaje que, según los patrones brasileños, puede considerarse elevado.

La encuesta de 1995, nos permite observar una demostración posible de la eficacia de las decisiones: el 56,6% de los participantes en las asambleas de distrito y temáticas afirman haberse beneficiado de las obras y de los servicios del OP. Es significativo que este porcentaje aumente con el número de años de participación en el OP. De esta forma, entre quienes participaron en el OP durante seis años, el 72,7% afirmó haberse beneficiado. Además, el porcentaje es más elevado entre los dirigentes de las asociaciones de vecinos (867,9%) y entre aquellos que ya habían sido elegidos antes (como delegados o como consejeros) para los órganos del OP (74,3%).

La autonomía debe entenderse como la capacidad popular de canalizar el apoyo externo con un mínimo de condiciones y de ponerlo al servicio de exigencias, agendas y objetivos generados en el seno de las comunidades. En el contexto de Brasil, la autonomía se mide por la capacidad de desarrollar fuerza y eficacia organizativa, funcionando entre influencias políticas externas que compiten entre sí, y usando esa competición para imponer exigencias que, por muy importantes que sean para la comunidad, no son una prioridad para ninguna de las fuerzas políticas en competición.

Si comparamos el presupuesto participativo de Porto Alegre con otras experiencias de gestión municipal descentralizada, cabe subrayar que es una de las más avanzadas del mundo. Y es esto justamente lo que justifica el elevado nivel de exigencia de los ciudadanos, un nivel increíblemente superior al típico de aquellos ciudadanos que viven en ciudades donde el centralismo político y administrativo goza de una larga tradición.

De la tecnoburocracia a la tecnodemocracia

Los conflictos y las mediaciones entre cuestiones técnicas y políticas, entre conocimiento y poder, son constitutivos del OP. Si damos por cierto que los criterios técnicos limitan el campo de la participación y de la deliberación, también lo es que el proceso del OP ha transformado radicalmente la cultura profesional del equipo técnico del Ejecutivo. Ese equipo ha sido sometido a un proceso de aprendizaje profundo respecto a la comunicación y a la argumentación con ciudadanos comunes. Deben vehicular sus recomendaciones técnicas a través de un lenguaje accesible a personas que no dominan los conocimientos técnicos; para demostrar si meras recomendaciones son razonables se debe recurrir a formas persuasivas, evitando imponerlas de forma autoritaria; no debe excluirse ninguna hipótesis o solución alternativa sin que se demuestre su inviabilidad. Allí donde antes prevalecía una cultura tecnoburocrática, ha ido emergiendo de forma gradual una cultura tecnodemocrática.

En el artículo 116, párrafo 1° de la Ley Orgánica de la Alcaldía se dice que “queda garantizada la participación de la comunidad, a partir de los distritos del municipio, en las etapas de elaboración, definición, supervisión de la ejecución del Plan plurianual, de las directrices presupuestarias del presupuesto anual”.

Conclusiones

Desde el momento en que los participantes se comprometiesen en una autosubversión reflexiva, es decir, una radicalización constante de la conciencia política centrada en los límites de la radicalización de la práctica política concreta.

En una entrevista concedida en 2001 al periódico brasileño *El estado de S. Paulo*, un técnico del Instituto del Banco Mundial reconoció los méritos del OP, subrayando que se trataba de “una de las experiencias administrativas más positivas e innovadoras surgidas en América latina (...) porque desmitifica el modelo de gobernar y el uso de los recursos públicos. Además es una forma moderna porque transforma democracias representativas en participativas”. En la misma entrevista, se proporciona una información según la cual el banco Mundial tradujo al español el libro de Tarso Genro sobre el presupuesto participativo, del que se ha registrado una fuerte demanda en América latina. A la pregunta de si el OP es un programa de los partidos de izquierda, el entrevistado respondió que “No tiene un origen ideológico. El presupuesto participativo sólo es un buen modelo de gobierno, de decisión en consenso. No es

una forma política de gobernar, es una técnica para adoptar decisiones”.

Con la elección de Olívio Dutra como Gobernador del estado de Río Grande do Sul (1998) y la institucionalización del presupuesto participativo estatal, se abrió un nuevo campo de articulación participativa, en este caso entre el OP de la ciudad y el OP estatal. Se trata de una articulación esencial que se ha demostrado más difícil de lo que parecía, sobre todo si tenemos en cuenta la diferente consolidación de los dos OP y los diversos horizontes de expectativas creados por éstos. Según la encuesta de 2002, la mayoría de los entrevistados (el 78,3%) no participó en el OP estatal.

No todos los consejos tienen el mismo nivel de actividad y de intervención. Entre los más activos se encuentran el Consejo Municipal de los Derechos del Niño y del Adolescente, el Consejo Municipal de Salud (el más antiguo y anterior a la implementación del OP), el Consejo Municipal de Asistencia Social, el C.M. de educación, el C.M. de Ciencia y Tecnología, el C.M. de Desarrollo Urbano y ambiental, y el C.M. del patrimonio histórico y cultural.

La información disponible no significa necesariamente información accesible.

La encuesta de la Alcaldía de Porto Alegre muestra que el 77,4% de las personas que participan en entidades del OP lo hacen desde hace más de diez años, lo que indica que las expectativas en la movilización para el OP no se han visto frustradas. Asimismo, esta encuesta señala una importante correlación entre la

participación en entidades y la actuación como consejeros o delegados.

Todavía hay mucho por hacer, principalmente porque el todo formado por la ciudad no es un todo monolítico; es un todo muy diversificado en su interior, y muchas de esas diferencias no han sido percibidas por el OP. Entre ellas podemos destacar las diferencias de sexo (la discrepancia entre capacidad de participación y capacidad de representación por parte de las mujeres), las diferencias étnicas (la cuestión negra y la cuestión indígena), las diferencias de edades (los ancianos y los jóvenes), las diferencias de capacidades (los discapacitados físicos y los psíquicos).

El OP y la democratización del estado. Quizás sea éste el desafío más complicado al que debe enfrentarse la democracia participativa de Porto Alegre. Si nos preguntamos qué es lo que ha cambiado en la sociedad civil de Porto Alegre en los últimos doce años, es imposible no ver la enorme cantidad de cambios que se han verificado, tanto en el plan material, como en los planes institucional y cultural. De esta forma, nos vemos obligados a concluir que el OP democratizó al estado político, pero no el estado administrativo-jurídico. Esta discrepancia seguirá siendo el origen de numerosos enfrentamientos, sobre todo a medida que, con el fortalecimiento del OP, el déficit democrático del estado administrativo-jurídico desemboque en un creciente incapacidad, lentitud e insensibilidad ante expectativas intensificadas por la democratización de la participación. Así, pues, no es sorprendente que el último congreso de la ciudad y la actual gestión municipal (como

también la anterior) hayan considerado la democratización de la gestión municipal como un objetivo prioritario.

Criterios técnicos para las peticiones del OP

Son reglas técnicas usadas por los órganos de la Alcaldía para analizar las peticiones y para verificar la viabilidad: vivienda/pavimentación de calles/educación/asistencia social/salud/transporte y circulación/área de ocio/deporte/alumbrado público/cultura/saneamiento básico/saneamiento ambiental/desarrollo económico.

La Secretaría de Obras y Red Viaria aconseja que la comunidad solicite siempre la pavimentación de toda la calle. Si sólo se solicita la pavimentación de un trecho, éste, perfectamente, no deberá ser inferior a 500 metros (salvo cuando al trecho le corresponda la complementación de la pavimentación de la calle o cuando el análisis técnico y legal indique un trecho inferior); si la calle presenta un declive, tiene prioridad la parte alta para evitar problemas futuros de conservación del desagüe pluvial, como consecuencia de la erosión del suelo.

- De forma preferente, se aconseja que se consideren los siguientes puntos para llevar a cabo la jerarquización de las calles que integrarán el programa de Pavimentación Comunitaria:
- * Las obras deberán ser viables económicamente, lo que implica la necesidad de elección de las calles con mayor densidad de viviendas, o que

unen núcleos de viviendas, y el menor coste de infraestructuras considerando el análisis de elementos como: declive, capacidad de soporte del suelo local, drenaje, muro de protección, etc.

- * Priorización de las calles a través de las cuales se accede colegios, líneas de autobuses, ambulatorios de salud, calles de abastecimiento y calles que unen barrios.
- * Considerar el criterio de Conjunto de Obras de Forma ordenada, es decir, cuando se solicite una calle, solicitar también las calles Adyacentes, con el objetivo de realizar una economía de escala reduciendo el coste total.

Criterios para la distribución de recursos

Los tres criterios generales (carencia del servicio o de la infraestructura, población global del distrito, prioridad temática del distrito) se paliarán para la distribución de recursos en las tres primeras prioridades temáticas escogidas globalmente por los 16 distritos, que dispone de sus propios criterios. El cálculo para alcanzar las tres primeras prioridades globales deberá ejecutarse de la siguiente forma:

- Cada distrito elige 4 prioridades entre las 13 prioridades temáticas (Saneamiento básico, política de vivienda, pavimentación, transporte y circulación, sanidad, asistencia social, educación, áreas de ocio, deporte y ocio, iluminación pública, desarrollo económico, cultura y medioambiente).