

CUADERNOS DE
Combate Socialista

Folleto editado por el POSI

*¿QUÉ ES EL
PRESUPUESTO
PARTICIPATIVO?*



C/ Desengaño 12, 1º (3A) - 28004 Madrid
<http://www.posicuarta.org>
inforposi@gmail.com

Partido Obrero Socialista Internacionalista

Sección de la IV Internacional



El Presupuesto Participativo ¿una alternativa de gestión municipal para los trabajadores?

La ciudad de Porto Alegre (Brasil), así como el Estado de Rio Grande do Sul, del que es capital, han tenido durante años gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT), con participación significativa de la corriente *Democracia Socialista* (vinculada al Secretariado Unificado) 3, que llevan a cabo una novedosa experiencia: el llamado *presupuesto participativo*.

Esta experiencia ha sido trasplantada por los partidarios de Secretariado Unificado y por otras formaciones políticas a la gestión municipal en numerosos países, y figura en el programa municipal de Izquierda Unida y del PSOE en numerosas localidades. En España, Mñereo, dirigente del PCE, ha realizado una gira por todo el país explicando las bondades del Presupuesto participativo. IU incluye el *Presupuesto Participativo* en su programa electoral. Merece, por tanto, la cuestión un análisis con cierto detenimiento

El presupuesto participativo en Porto Alegre

Porto Alegre, la capital del Estado de Río Grande do Sul, tiene 1'29 millones de habitantes y se encuentra en el centro de una metrópoli de alrededor de 3'3 millones de habitantes. ¿Cuántos son los que ejercen esta *“democracia participativa”*? Dejemos hablar a Raul Pont, diputado federal y antiguo alcalde de Porto Alegre:

“Desde 1991, el presupuesto participativo se ha hecho cada vez más amplio, movilizándolo a las comunidades de todos los barrios. En 1994, más de 11.000 personas participaron en las reuniones y asambleas plenarios

inversiones del año. Lo que consigue el alcalde, a ver quien se atreve a decir que no, es que las asociaciones le avalen el presupuesto y con ello va al pleno

En Getafe como en muchas ciudades se ha puesto en marcha otra versión “novedosa” del presupuesto participativo muy vinculada también al voto cautivo y la política de subvenciones. Pero además es una tomadura de pelo ya que en Getafe hay una auténtica revolución con el tema de los impuestos que hace que miles de vecinos se hayan impuesto a la política del gobierno municipal (PSOE e IU). Y es que en Getafe está ahogado por las deudas, entre otras cosas por haber tenido que asumir ante la negativa de Fomento, el coste del enterramiento de las vías del tren. Y en vez de movilizar para exigir que el gobierno cumpla sus exigencias lo que hacen es inventarse nuevos impuestos y tasas municipales. Así lo han hecho con los vados en el barrio de viviendas adosadas, y ahora con la tasa de basuras.

¿por qué no consulta el Gobierno municipal sobre estos temas a los vecinos? No parece que la consulta solo va en el sentido de decidir como aplicar la política resuelta previamente. Y además que decidan las asociaciones... subvencionadas

La aplicación del Presupuesto Participativo en estas condiciones sería una manera de hacer que los vecinos, los sindicatos y las asociaciones ciudadanas colaboraran en la aplicación de esas imposiciones antidemocráticas. La negación de la autonomía municipal y del Ayuntamiento como órgano de servicio a las necesidades del pueblo trabajador

sil? Tarso Genro nos dice: *“Hay espacio para una política distributiva real, concreta, no utópica, a través de redistribución de los ingresos, pero sobre todo a través de políticas de salarios mínimos, de un mínimo de decencia, de contraprestaciones del Estado”*. Nada de expropiaciones o nacionalizaciones “utópicas”, basta con un salario mínimo y un mínimo de decencia. Como podemos ver, toda una alternativa al dominio del capital financiero.

¿Y en el Estado Español?

Las propuestas de presupuesto participativo se multiplican en los programas electorales. Por lo visto, son el remedio a todos los males de los ayuntamientos. ¿es así?

Ciertamente que no. El principal problema de los ayuntamientos en nuestro país es la asfixia financiera, resultado de las escasas transferencias de fondos del Estado, que algunos ayuntamientos han tratado de compensar subiendo impuestos. Por otra parte, esta asfixia financiera les lleva a privatizar servicios, reducir plantillas y especular con el suelo.

Además, el gobierno del PP impone a los Ayuntamientos –siguiendo los dictados de la Unión Europea- la llamada “Ley de Estabilidad Presupuestaria” que les obliga a aplicar el déficit cero en sus Presupuestos. También les impone el respeto a las subidas (o congelaciones) salariales decididas en los Presupuestos Generales del Estado para sus empleados.

Tenemos ejemplos que rozan casi la comedia. En Albacete el alcalde hace una versión “local” del presupuesto participativo. Reúne a las ONGs, casa regionales, asociaciones de vecinos y deportivas...etc, casi todos subvencionados por las arcas municipales y les sienta en una mesa en las que les propone aprobar y discutir las

coordinadas directamente por la Alcaldía. En 1995, se contabilizaban más de 14.000 y en 1997, 20.000. Si a esto se añaden los participantes en las innumerables reuniones organizadas por asociaciones y entidades populares, tendremos alrededor de 50.000 personas implicadas en la elaboración del presupuesto municipal.” Así pues, una pequeña minoría.

¿Participar en qué? El ex alcalde de Porto Alegre declara que una *“reforma fiscal realizada en Porto Alegre ha permitido un importante crecimiento de las entradas y hoy más de la mitad de los ingresos totales de la ciudad provienen de la recaudación de los impuestos.”* En efecto, entre 1991 y 2000 la municipalidad de Porto Alegre ha incrementado un 350% los impuestos sobre los servicios, unos impuestos que paga toda la población, y ha aumentado un 400 el impuesto sobre la propiedad, que paga toda vivienda, pequeña o grande

¿Cómo funciona el presupuesto participativo? He aquí un testimonio de un militante brasileño del Acuerdo Internacional de los Trabajadores: *“Cada año, la municipalidad de Porto Alegre establece su presupuesto. Comienza extrayendo la parte que le impone el gobierno federal a título de pago de la deuda externa (ley de responsabilidad federal). Parte abrumadora, que la municipalidad de Porto Alegre acepta pagar violando el mandato que le han confiado los que la han elegido: “¡No al pago de la deuda!”*

Después, con lo que queda del presupuesto, “por abajo”, las asociaciones, las ONG, los sindicatos... son invitados a definir ellos mismos qué “prioridades” les harán aceptar a los trabajadores y a la población. La misma política se aplica a nivel del Estado de Río Grande do Sul, gobernado hoy por la misma tendencia política.”

Un responsable sindical de Porto Alegre, que creyó poder presentar en este marco las reivindicaciones de su

sindicato, explica cómo suceden las cosas en realidad: *“He tenido ocasión de participar en una asamblea del presupuesto participativo del Estado de Río Grande do Sul en octubre. Como a todos los que avanzan cualquier reivindicación, la dirección del sindicato y del partido me habían dicho: “Ve al presupuesto participativo”. De golpe, éste se convierte en el lugar donde muchos llevan sus demandas. Lo que sucede es que, al llegar a la asamblea, uno se encuentra con toda clase de reivindicaciones. . Había gente que reivindicaba para su escuela, policías que reclamaban chalecos antibalas. Todo lo que depende del presupuesto del Estado. Había allí, por ejemplo, una directora de una escuela pública, cuyo techo amenazaba con hundirse sobre la cabeza de alumnos y profesores. Pedía desesperadamente que se reparase. También estaban unos habitantes de una favela de Porto Alegre, Via Dique, que pedían desde hacía años que la regularización de sus títulos de propiedad se inscribiese en el presupuesto. La asamblea del presupuesto participativo funciona de la siguiente manera: cada cual viene, presenta su reivindicación y recibe un número. Al final, se vota para determinar cuál será la “prioridad” decidida por la asamblea. Cada uno vota por una “prioridad”.*

El que obtiene más votos, dicho de otro modo, el que ha conseguido llevar a más gente, ve recogerse “su” prioridad, pero atención, “prioridad” no quiere decir que la reivindicación sea satisfecha. Eso depende aún de otros elementos, entre ellos el dinero disponible, la “viabilidad” y una infinidad de criterios más.

En la asamblea, he podido calibrar así cuán grande era la confusión. Para llegar a entrar en la lista de las “prioridades”, cada cual se lanza a un auténtico sálvese quien pueda. Los habitantes de la Vila Dique, por ejemplo, pedían a todos: “Por el amor de Dios, votad por

de la derecha “civilizada” a la “izquierda civilizada”

¿La clase obrera? . “Tenemos un proyecto nuevo basado en una cuestión fundamental: ¿cómo llevar a cabo el control público del Estado? Se trata de que la sociedad, los ciudadanos se reapropien del Estado, recuperen la representación que delegan en el proceso electoral”.

¿La deuda pública que asfixia a Brasil, que estrangula a Argentina? “Nuestro problema es cómo autonomizar el desarrollo nacional de la lógica del capital financiero. Porque hay un instrumento concreto de control sobre el desarrollo de mi país que es la deuda pública, interna y externa. El punto de partida es crear condiciones para un proceso de acumulación de riqueza, pública y privada, interno, que nos permita, gradualmente, liberarnos de la deuda” No se trata de rechazar la deuda, de luchar por su abolición, por el impago, sino de crear condiciones para un proceso de acumulación de riqueza ¿Cómo acumular riqueza si los bienes de Brasil se van a pagar la deuda, si las propiedades nacionales, las empresas y servicios públicos se privatizan para pagar la deuda? De la deuda impagable, Tarso Genro nos lleva a la “deuda superable” ¿Cómo? Liberándose “gradualmente” de ella ¿Mediante los pagos anuales,, quizá?. Claro que el Ayuntamiento de Porto Alegre, antes de proceder a la distribución “participativa” de unas migajas de presupuesto, paga religiosamente su parte de la deuda externa .

Raúl Pont, ex -alcalde de Porto Alegre, ha declarado recientemente en *Rouge* (periódico de la LCR francesa): *“Si en 1994, la defensa del no pago de la deuda tenía un carácter muy simplista y genérico, hoy las definiciones son más precisas (...) Cuando hoy decimos “no pagar la deuda” es en el sentido de una moratoria o para alertar al país, a fin de que no se dedique dinero al servicio de la deuda”* ¿Las enormes desigualdades de Bra-

[reuniones de barrio que supuestamente representan a “la población” y en las que se exige a los sindicatos que “participen” – NDR].» Comprendemos.

Subvenciones a las grandes empresas

El gobierno “antiglobalización” de Rio Grande do Sul recientemente ha extendido un subsidio sin reintegro (un regalo, en suma) de cientos de millones de dólares a la multinacional norteamericana General Motors.

La antítesis de un programa de ruptura con el imperialismo

Para terminar, recogemos algunas de las opiniones vertidas por el alcalde de Porto Alegre, Tarso Genro, en la entrevista con *El País* a que hicimos referencia antes.

Para empezar, Tarso Genro nos ilustra sobre la *globalización*: “*El proyecto neoliberal no tiene una respuesta cultural ideológica articulada, tiene una justificación ideológica a posteriori, una cultura derivada de la dominación económico-financiera sin elementos humanistas que permitan la integración*”. De este modo, nos sitúa con claridad el problema: no es la dominación de un puñado de

capitalistas financieros, sino que no hay “elementos humanistas”. Humanizar la dominación del capital financiero: he aquí el objetivo.

Sobre su proyecto de sociedad, nos dice, tras negar que él –vade retro, Satanás- defienda la planificación de la economía: “*Lo que se plantea es desarrollar un modelo innovador de un mercado socialmente regulado, con una referencia política a largo plazo, en el que la legalidad mercantil esté sometida a un proyecto de un nuevo tipo de sociedad, un nuevo modo de vida*”. Un mercado socialmente regulado: una consigna que puede figurar en el programa de cualquier formación, des-

nuestra reivindicación, porque hace años que venimos aquí y, hasta ahora, no hemos conseguido nada.” Llamamiento desesperado que condujo a varios participantes a abandonar su propia reivindicación en beneficio de la “prioridad” de Vila Dique para que fuese una de las tres elegidas por esta asamblea.

Al final, todo el mundo se va. Se eligen “delegados” en proporción de uno por cada diez presentes. Ellos acompañarán las demás fases del presupuesto participativo. El pueblo será convocado de nuevo en un año, para enterarse de lo que se ha hecho desde arriba con las “prioridades” y para formular las nuevas.”

Se enterará así de que, en nombre de las prioridades, el presupuesto participativo ha permitido aplicar las exigencias del Banco Mundial y del FMI, a saber: el pago de la deuda con fondos públicos y, por lo mismo, aplicación de todos los ataques exigidos contra el alojamiento, las jubilaciones, la escuela, la sanidad, los salarios...

Por otra parte, esto se ha dicho crudamente. Durante la universidad de verano de 2000 organizada por ATTAC para sus miembros, ya citada, una de sus ponencias dedicadas a la “*democracia participativa*” definió así el papel y el lugar de ésta y de los “*presupuestos ciudadanos*”:

“Es cierto que la reducción de los déficits presupuestarios, indispensable en numerosas situaciones, implica a menudo medidas impopulares, pero hay diferentes opciones posibles y las orientaciones que se deciden deben ser discutidas y calibradas. El éxito de una política de austeridad descansa sobre la legitimidad del poder y la adhesión popular a su política. EL ajuste estructural impuesto es, ciertamente, una de las peores maneras de responder a esos imperativos.” (Gustave Massiah, Universidad de Verano de ATTAC, agosto 2001).

Un presupuesto para pagar la deuda externa

El Banco Mundial publicó en año 2000 un libro titulado *“El presupuesto participativo. La experiencia de Porto Alegre”*, en el que dos responsables de esa ciudad, Tarso Genro y Ubiratan de Souza explicaban los orígenes de su experiencia. Y es que el Banco Mundial- una institución nada “antiglobalizadora”- ve con buenos ojos la experiencia de Porto Alegre. William Reuben, coordinador del departamento de ONGs y sociedad civil del Banco Mundial, declaraba el 31 de Octubre de 2001, durante una entrevista con Tarso Genro, alcalde de Porto Alegre, que el Banco Mundial *“observa con creciente interés el modelo de gestión pública puesto en marcha en Porto Alegre. El presupuesto participativo es un proceso pionero que puede ser de ayuda en muchos países”*.

En ese libro, explicaban los autores que al comienzo de su gestión se encontraban con una dificultad: *“todos querían todo al mismo tiempo. Exigían que el gobierno cumpliera las “promesas” electorales y que comenzara de inmediato los trabajos destinados a mejorar la calidad de vida de tal o tal región, históricamente abandonada por el poder municipal (...) pero el gobierno no disponía ni de recursos ni de proyectos”* porque *“el dinero existente en caja no permitía cometer de inmediato las tareas porque era necesario pagar las deudas”*

¿Qué deudas? El Gobierno Federal de Brasil elaboró una ley que establece que para pagar la deuda externa que aplasta y sangra al país, los gobiernos estatales y municipales han de pagar en primer lugar su deuda con el gobierno federal. De este modo se completa el pillaje: el estado Brasileño debe establecer como prioridad pagar sus deudas con la Banca Internacional, y a su vez cada municipalidad debe prioritariamente pagar su

mientos”, ya no existe como organización independiente y portavoz de las reivindicaciones de los empleados municipales.

De este modo se elude el enfrentamiento de las demandas de ambos con los planes del FMI. No es de extrañar que al Banco Mundial le guste el presupuesto participativo.

So capa de democracia directa se niega a la vez la representación política y la existencia de las organizaciones sindicales. En efecto, a partir del momento en que la “población es la que decide”... ¿para qué se necesitan los sindicatos? De ese modo, el municipio de Porto Alegre denuncia y reprime a los profesores en huelga con sus sindicatos. En *Rouge* (7 de septiembre de 2000), M. Cordeiro, coordinador del gabinete del presupuesto de Porto Alegre, explicaba sobre esa huelga: *«Es un movimiento que hubiera podido comprender mejor todo el alcance de la oportunidad democrática que ofrece un gobierno de participación popular.»* Así, pues, los profesores no han comprendido que la “participación” tenía prioridades que no eran el aumento de sus salarios, lo que significa que la acción sindical, es decir, la defensa de las reivindicaciones, es contradictoria con el método del “presupuesto participativo” porque la “población” había decidido... recortar el presupuesto de enseñanza. Y como “no comprendieron” que el gobierno de Rio Grande do Sul se opusiera a la lucha de los docentes estatales a ajustar sus salarios por la inflación, éste llegó a utilizar contra los docentes a la policía militar. También se ha utilizado a la misma policía militar contra los ‘sin tierra’ que ocupaban un municipio.

El alcalde de Porto Alegre declaró: *«En principio, ya no es necesario reunir la asamblea municipal, basta con el ejecutivo y los consejos del presupuesto participativo*

siones vigentes con la introducción de un fondo de capitalización (otra de las recetas del FMI y la gran banca), que sólo fracasó porque la Corte Federal brasileña la consideró incompatible con las normas nacionales vigentes.

¿Cuál es el resultado? En las recientes elecciones brasileñas, mientras el voto al PT crecía en todo el país, este partido perdía el gobierno del Estado de Rio Grande do Sul. Ubiratan de Souza, que se presentaba en su campaña para diputado federal como el padre del presupuesto participativo, fue barrido en la primera vuelta de las elecciones

La integración y destrucción de los sindicatos obreros

Hemos visto antes el testimonio de un sindicalista de Porto Alegre sobre las exigencias del gobierno municipal hacia los sindicatos. La municipalidad y la propia organización del PT les exigen que sometan las reivindicaciones obreras a las decisiones del presupuesto participativo (y, como hemos visto a las exigencias del gobierno Federal que actúa al servicio del FMI). Algunos sindicatos locales cayeron en esa trampa. Pronto vieron cómo su organización se veía destruida. Es lo lógico: a los empleados municipales que exigían sus derechos, los sindicatos participantes en el presupuesto participativo les decían que antepusieran a ellos los “intereses de la comunidad” o, como mucho, que el sindicato llevaría sus demandas a las asambleas del presupuesto participativo, donde tendrían que enfrentarse con las demandas de los pobladores de los barrios. Así, el Sindicato de Trabajadores Municipales (SIMPA), que forma parte del “Consejo del presupuesto participativo” en el cual se ve obligado a “servir de árbitro entre los salarios y las demandas de otros movi-

deuda al Estado Federal para que este pague su deuda con el FMI. Desde 1993 a 2000, el gobierno municipal de Porto Alegre se ha sometido obedientemente a esta ley inicua, y ha transferido al gobierno federal 38 millones de reales (36 millones de dólares), arrancados a los fondos de la municipalidad. Dinero que equivale a 1520 viviendas en una ciudad en la que cientos de miles de personas se hacina en las *favelas*. 38 millones de reales hubieran permitido pagar 317 kms. de desagües en una ciudad en la que la ausencia de alcantarillado somete a las *favelas* a frecuentes y devastadoras inundaciones. Este “prepago” anual de la deuda ha pasado de 2’28 millones de reales (2 millones de dólares) en 1993 a 13 millones (12 millones de dólares) en el 2000.

Una vez se ha “cumplido” con el FMI y el gobierno a su servicio, el presupuesto “participativo” permite participar a la población en el reparto de ¡un 17% del presupuesto municipal! En una entrevista con *El País* (5 de mayo de 2002), Tarso Genro opinaba sobre la deuda pública que asfixia a Brasil, que estrangula a Argentina: “*Nuestro problema es cómo autonomizar el desarrollo nacional de la lógica del capital financiero. Porque hay un instrumento concreto de control sobre el desarrollo de mi país que es la deuda pública, interna y externa. El punto de partida es crear condiciones para un proceso de acumulación de riqueza, pública y privada, interno, que nos permita, gradualmente, liberarnos de la deuda*” No se trata de rechazar la deuda, de luchar por su abolición, por el impago, sino de crear condiciones para un proceso de acumulación de riqueza ¿Cómo acumular riqueza si los bienes de Brasil se van a pagar la deuda, si las propiedades nacionales, las empresas y servicios públicos se privatizan para pagar la deuda? De la deuda impagable, Tarso Genro nos lleva a la “deuda supe-

rable” ¿Cómo? Liberándose “gradualmente” de ella ¿Mediante los pagos anuales, quizá?

Hay que señalar que esta experiencia de los gobiernos municipales y estatales del PT ha sido trasladada a hora al gobierno federal de Lula, que tiene como primera prioridad económica el pago de la deuda externa. Es decir, recolectar para la banca mundial.

Un cúmulo de privatizaciones

El gobierno de Porto Alegre lleva a cabo en su gestión, de manera leal y escrupulosa, con buena parte de las recetas del Banco Mundial y el FMI: privatizaciones, consorcios, concesiones....

Sólo en el presupuesto del año 2000 las transferencias del presupuesto municipal a las instituciones privadas se elevaron a más de 6 millones de reales para la educación (es decir, una vez y media el presupuesto de inversiones en la escuela pública), a más de 5 millones de reales para la sanidad (el doble del presupuesto de inversiones para los hospitales y centros sanitarios públicos).

Ese mismo año 2000 fue privatizado el servicio de recolección de basuras, y el programa de medicina de familia fue transferido a asociaciones privadas, que son las que contratan a médicos y enfermeras, sustituyendo al servicio público de salud preexistente. El programa de guarderías ha sido transferido igualmente a las asociaciones, y estas guarderías, denominadas “comunitarias” no disponen ni del personal ni de la infraestructura que tenían las guarderías públicas. Los transportes locales tienen costos elevadísimos para los niveles salariales brasileños. Aplicando rigurosamente la política de municipalización de la sanidad acordada por el gobierno de Cardoso a las órdenes del FMI (en el cuadro de una política de destrucción del servicio público nacional de sa-

nidad), la municipalidad de Porto Alegre aceptó imponer a la población la transferencia al presupuesto municipal de buena parte de los gastos sanitarios abandonados por el Estado. Así, entre 1999 y 2000 las transferencias del estado para sanidad disminuyeron en más de 300 millones de reales, en tanto que los gastos sanitarios alcanzaron los 400 millones. De este modo, sólo en el año 2000 tenemos 100 millones de reales sustraídos al presupuesto municipal.

Estas medidas han llevado a que tanto en Porto Alegre como en Rio Grande do Sul se haya procedido a reducir el número de puestos de trabajo de los empleados públicos (otra de las recomendaciones del FMI)

Lo mismo sucede con la ley llamada “de responsabilidad fiscal”. Desde 1999, el gobierno Cardoso impone una limitación del 60% del presupuesto municipal para los gastos totales en salarios y pensiones de los empleados municipales. La municipalidad de Porto Alegre presume de haber conseguido aplicar, gracias al *presupuesto participativo*, criterios aún más rigurosos: ya que sólo el 48% de los recursos municipales van a pagar salarios y pensiones. No en vano el Banco Mundial se felicita en el libro que publicó sobre Porto Alegre de que *“otra de las aportaciones universales del presupuesto participativo es la creación de una esfera pública no estatal”*: la privatización vía ONGs.

En efecto, la municipalidad de Porto Alegre anima a las asociaciones vecinales que no han conseguido que sus peticiones sean incluidas en el presupuesto participativo o que sólo han obtenido de éste una parte de los fondos que necesitaban a buscar alguna ONG que financie sus proyectos. Así, lo que debía ser un servicio público acaba siendo suministrado por una ONG.

Incluso el ex intendente de Porto Alegre, Raúl Pont, ha planteado una modificación de las normas sobre pen-