



EGBERTO NOGUEIRA

## **Democracia Participativa: la ciudadanía tiene la palabra** **Presupuesto Participativo: gestión democrática y ciudadanía en el siglo XXI**

Félix Sánchez<sup>1</sup>

### **Resumen**

*La implantación, a partir del 2001, de presupuestos participativos en diversos municipios del Estado de Sao Paulo y de Brasil abre un nuevo ciclo en las experiencias de innovación en la gestión pública. Para los sectores democráticos y de oposición, esta nueva situación plantea grandes desafíos. Sumado a eso, la conquista del gobierno federal en las recientes elecciones de octubre de 2002 inauguraron un nuevo ciclo de innovaciones institucionales y democráticas, ocupando las propuestas de consolidación y de extensión del presupuesto participativo una posición central. Algunas cuestiones que la actual situación suscita son: ¿Cómo implantar la propuesta del presupuesto participativo en ámbito estatal? ¿Cómo delinear un trayectoria de cambios en la forma de gestión pública? El texto discute el potencial de transformación propiciado por la implantación de los presupuestos participativos, principalmente en el plan de las relaciones Estado/sociedad, en el comportamiento de las organizaciones de la sociedad civil y en la constitución de una esfera pública democrática e incluyente. Finalmente, el texto abarca un análisis preliminar de los dos primeros años de experiencia de implantación del presupuesto participativo en la ciudad de Sao Paulo, exponiendo sus características y analizando los principales dificultades de su implantación.*

La victoria de los partidos de izquierda en la elección presidencial de 2002, que fue antecedida por las victorias en las elecciones municipales del 2000, conquistando varias de las mayores municipalidades del país, destacándose la de la ciudad de Sao Paulo, y la retomada de los proyectos de implantación de los presupuestos participativos constituyen un elemento central para el análisis de la coyuntura política nacional. Además, la victoria del Partido de los Trabajadores en las últimas elecciones nacionales inaugura un nuevo ciclo virtuoso de expansión de esa innovación institucional y democrática.

---

<sup>1</sup> Sociólogo, profesor del departamento de sociología de la PUC/SP, miembro del NEPUR (Núcleo de Investigaciones Urbanas de PUC/SP) y del NEILS (Núcleo de Ideología y Luchas Sociales de la PUC/SP), coordinador del presupuesto participativo de la ciudad de Sao Paulo y secretario general del Instituto Florestan Fernandes. E-mail: [frsanche@uol.com.br](mailto:frsanche@uol.com.br).

Versiones modificadas de este texto fueron presentadas en el seminario sobre movimientos sociales en el Congreso de Sociólogos del Estado de Sao Paulo y en el panel sobre "Democracia y equidad" en el *Seminario sobre Gestiones Democráticas y Desarrollo en el Escenario Urbano*, realizado en Sao Paulo (Estado de Sao Paulo, en los días 5 y 6 de noviembre de 2001, bajo el patrocinio del Woodrow Wilson International Center for Scholars y del Instituto de Políticas Públicas Florestan Fernandes.

Por primera vez, las experiencias importantes, pero muy regionalizadas, de gestión democrática y de democracia participativa desarrolladas en Río Grande do Sul podrán ser ampliadas a través de experiencias en las principales ciudades del país, hoy concentradas alrededor de la gran Sao Paulo, desde la capital, pasando por Santo André, São Bernardo do Campo y São Caetano do Sul (ABC), Guarulhos, Campinas, hasta las periferias de la región de Ribeirão Preto y Alta Paulista, nuevos modelos de gestión con participación ciudadanía están en proceso de implantación.

¿Hasta qué punto estas experiencias podrán conducir a una revitalización y profundización del debate sobre la gestión estatal? ¿En qué medida las experiencias de presupuesto participativo están recolocando preguntas en lo referente a formulación de un programa político de crítica a los modelos conservadores en boga en los últimos años? ¿De qué forma estas experiencias nuevas se están manejando con la profundización de la fragmentación y de la crisis social derivada del modelo económico y social hegemónico en el plan nacional e internacional? Aquí están algunas cuestiones que el debate del tema plantea. Se trata de llevar adelante una reflexión que busque establecer más comprensión sobre el alcance y los límites de profundidad y de generalización de experiencias como las del presupuesto participativo.

En el plan de debates sobre la teoría del presupuesto participativo merecen destaque varias contribuciones<sup>2</sup> que hacen hincapié en el carácter innovador de las formas de democracia directa y semidirecta para la constitución de nuevos medios de ejercicio de la ciudadanía. En particular, es digna de nota la crítica realizada por estos autores sobre la naturaleza incompleta de las instituciones de la democracia representativa.

El surgimiento de la forma de democracia participativa que se confunde con el surgimiento de mecanismos como el presupuesto participativo y otras formas de representación y participación llevan, según algunos de estos autores, a la conformación de nuevas formas de institucionalidad democrática: la democracia deliberativa. Estos autores destacan las posibilidades que tales formas de democracia deliberativa y participativa tienen para superar los límites de institucionalidad democrática restringida a las formas de la democracia representativa.

El énfasis dado por estos autores a la novedad representada por el surgimiento y constitución de espacios públicos no estatales a través de mecanismos como los del presupuesto participativo abre una nueva perspectiva de análisis sobre los límites y las posibilidades de la construcción democrática. Proceso que, en el caso de Brasil y en la mayoría de los países iberoamericanos, será bajo condiciones muy desfavorables por causa de la hegemonía oligárquica en el plan de la política y de las instituciones democráticas. Son varios los autores que, en este sentido, definen ese linaje autoritario y conservador de la formación del Estado y de la sociedad<sup>3</sup>.

La existencia de fuertes disparidades regionales y socioeconómicas<sup>4</sup> que definen una profunda "dualización" y fragmentación del tejido social actualiza la importancia de políticas públicas como las del presupuesto participativo en la medida en que éstas se configuran como mecanismos de combate a la fragmentación social y a la vulnerabilidad acentuada de importantes aglomeraciones aisladas de la población, principalmente urbana. Uno de los aspectos resaltante de este proceso de reformulación del territorio de las ciudades tiene que ver con la dinámica de las relaciones municipio-estado-federación. Principalmente después de 1988, las unidades subnacionales pasaron por un intenso proceso de cambio que llevó a la conformación de nuevos perfiles institucionales y nuevas dinámicas territoriales<sup>5</sup>.

Ante esta situación, ¿cómo promover avances más concretos en el terreno de la democratización de la sociedad y del Estado? ¿Cómo tratar con el déficit escandaloso en lo referente a la institucionalización de derechos y garantías de ciudadanía capaces de incluir la diversidad de segmentos sociales vulnerables de la

---

<sup>2</sup> BENEVIDES, Maria Vitória. *Cidadania ativa*. Sao Paulo, Paz e Terra, 1991; AVRITZER, Leonardo. *Teoria democrática e deliberação pública*, Revista *Lua Nova*, 50, 2000; GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan, *Orçamento participativo*. Fundação Perseu Abramo, 1997.

<sup>3</sup> La relación es enorme, pero vale la pena recordar los trabajos de Francisco de Oliveira, Marilena Chauí, Ermínia Maricato, Otilia Arantes y tantos otros.

<sup>4</sup> AFFONSO, Rui. "Os municípios e os desafios da Federação no Brasil" in Revista *São Paulo em Perspectiva*, 10 (3), Julio / Setembro, 1996.

<sup>5</sup> 1988 coincide con una gran reformulación de los términos de la relación entre la federación y las unidades federales como los estados y municipios. Sobre este particular, la literatura es abundante y presenta con claridad los límites de descentralización que tuvo lugar luego de aquel año. Además, es abundante también en el debate sobre las dificultades del "nuevo municipio" y de los nuevos contornos del Estado. A ese respecto ver: OLIVEIRA, Francisco. "A Federação desfigurada" in Revista *Rumos*, Ano I, Nº 2, Marzo / Abril, 1999. ABRÚCIO, Fernando. "Os descaminhos da democracia" in Revista *Rumos*, Ano I, Nº 2, Marzo / Abril, 1999. MELO, Marcus André. "Crise Federativa, Crise Fiscal e "Hobbesianismo Municipal": efeitos perversos da descentralização" in Revista *São Paulo em Perspectiva*, 10 (3), Julio / Setembro, 1996. ABRÚCIO, Fernando e COUTO, Cláudio G. "A redefinição do Estado no âmbito local" in Revista *São Paulo em Perspectiva*, 10 (3), Julio / Setembro, 1996.

sociedad? Finalmente, ¿cómo afrontar la ausencia de una cultura democrática que, desde la sociedad, presione a favor de la adopción de reformas que profundicen el control público sobre los gobiernos, la democratización de las esferas de decisión y mayor transparencia de los niveles de gobierno y de la representación política?

Son preguntas sin respuesta fácil que el país precisa responder, en una coyuntura de crisis de identidad de las instituciones de la República que expresa con virulencia su carácter "regresivo" y denuncia las falacias de la propia historia de constitución<sup>6</sup>. Todo esto está ocurriendo en un momento en que comenzamos a ver los efectos de transformaciones económicas e institucionales como las que se observan durante el ciclo neoliberal abierto en el país después de la victoria de Fernando Henrique Cardoso en las elecciones presidenciales de 1994.

## Posibilidades de Ampliación

Después de 1994 y principalmente de 1998, ha surgido una nueva constelación de acciones políticas que buscan afrontar los límites y las contradicciones del sistema político vigente. El gobierno del Estado de Río Grande do Sul, a través de la implantación del presupuesto participativo a nivel de Estado, comenzó a ensayar la puesta en marcha de una nueva agenda política de Estado. El tema de la innovación en las formas de gestión urbana a nivel metropolitano, tomando en cuenta estas experiencias referenciales de implantación de presupuestos participativos estatales, está estrechamente vinculado a la evolución de esas experiencias, al desafío de implantación de experiencias de OP orçamento (presupuesto) participativo en otras capitales y regiones metropolitanas del país. En particular, la Región Metropolitana de Sao Paulo aparece como un laboratorio importante de experiencias innovadoras de gestión pública a través de presupuestos participativos como resultado de la expansión de esta propuesta de gestión en la mayoría de las ciudades gobernadas por coaliciones partidarias de izquierda después del 2000.<sup>7</sup> Si consideramos el entorno más amplio de las ciudades del Estado de Sao Paulo que están ensayando la implantación de esa forma innovadora de gestión, tenemos que tomar en cuenta otras ciudades polos, como Campinas, Araraquara, São Carlos, Jaboticabal y aquellas de las regiones de Ribeirão Preto y Rio Preto.

Todas esas experiencias están iniciándose, se encuentran en el primer año de implantación de presupuestos participativos, y comparten al mismo tiempo características comunes: "Una estructura y un proceso de participación basado en tres principios y en un conjunto de instituciones que funcionan como mecanismos o canales que aseguran la participación en el proceso de tomadas de decisión del gobierno municipal. Estos principios son: 1) participación abierta a todos los ciudadanos sin ningún estatus especial atribuido a ninguna organización, inclusive las comunitarias; 2) combinación de la democracia directa y representativa cuya dinámica institucional dé a los propios participantes la definición de las reglas internas; y 3) la asignación de los recursos para inversiones basada en la combinación de criterios generales y técnicos, o sea, compatibilizando decisiones y reglas establecidas por los participantes con las exigencias técnicas y legales de acción gubernamental, respetando además, los límites financieros"<sup>8</sup>.

De la perspectiva muy concreta de apuesta electoral en una victoria en la disputa por el gobierno nacional, éstas constituyen un conjunto de experiencias de gran valor para diseñar los caminos concretos de una futura construcción del presupuesto participativo en el ámbito estatal.<sup>9</sup> Indican "la aceptación previa de un presupuesto que es que aquello que funciona a nivel municipal también tiene que funcionar a nivel de Estado, aunque en un primer momento se restrinjan a experiencias subnacionales. De hecho, la experiencia acumulada hasta ahora indica la existencia de una serie de instituciones y métodos contenidos en la elaboración del OP estatal que coinciden con las instituciones del OP municipal. Éstas son: asambleas locales, el proceso de jerarquizar, el proceso de elección de delegados y la constitución de un consejo. Sin

---

<sup>6</sup> Ver los diversos episodios involucrando casos de corrupción y desvíos de recursos públicos aprovechando el ejercicio de sus funciones en el Congreso, en el Poder Judicial y en el Ejecutivo Federal.

<sup>7</sup> "Las elecciones municipales del 2000 parecen confirmar esta probabilidad. Partidos de izquierda o progresistas, en especial el PT, fueron victoriosos en las urnas. La población de buena parte de las metrópolis y de las mayores ciudades brasileñas optó por los partidos de oposición al gobierno federal y al neoliberalismo – Sao Paulo, Recife, Belo Horizonte, Campinas, Londrina, Goiânia, entre otras – o por la continuidad de gobiernos democráticos como fue el caso de Porto Alegre (cuarta gestión del PT), Belém y Santo André. Las ciudades administradas por el PT a partir de 2000 suman 28,8 millones de personas". MARICATO, Ermínia. *Brasil, Cidades*. São Paulo, Vozes, 2001. SOUZA SANTOS, Boaventura.

<sup>8</sup> "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive democracy", *Politics and Society*, Stoneham, 1998, p. 468.

<sup>9</sup> Sin debatir las consecuencias de las recientes informaciones sobre la suspensión del gobierno del Mato Grosso do Sul del programa de Presupuesto participativo. Esta decisión, caso se confirme, puede ser muy dañina para la ampliación del presupuesto participativo como mecanismo de innovación en el terreno democrático y de la gestión pública.

embargo, si pasamos del nivel municipal para el nivel estatal, notaremos una serie de nuevos actores y/o instituciones que no están completamente contemplados por la forma institucional del OP. Por ejemplo, los alcaldes, las unidades de planificación de la región, además de las asambleas legislativas, que poseen mayores poderes de decisión presupuestaria que las cámaras municipales".<sup>10</sup>

¿Hasta qué punto una experiencia más consolidada como la de Río Grande do Sul, o aún la más famosa y mejor evaluada de Porto Alegre, podrá suministrar, a otras de reciente implantación, como las arriba citadas, un parámetro sólido de implantación de una forma innovadora de gestión pública como el presupuesto participativo? ¿Cómo hacer para implantar el OP en regiones metropolitanas de alta complejidad como Sao Paulo e inclusive un Estado como Sao Paulo?

La respuesta a estas cuestiones estará en el centro de los desafíos que los sectores democráticos y progresistas tendrán que afrontar después de la victoria electoral del 2002. Sin lugar a dudas, delinear una trayectoria sustanciosa de innovaciones en la gestión pública será un aspecto decisivo en la construcción de alternativas electorales, de gobierno y de sociedad en el próximo período. Seguramente, el OP presenta una trayectoria desafiadora de innovaciones en la gestión. Su potencial de innovación ha sido reconocido nacional e internacionalmente,<sup>11</sup> pero los desafíos concretos de implantación se multiplican al considerar los diversos contextos regionales con sus tejidos sociales diferenciados y los trazos específicos de su formación histórica.

## **Presupuesto Participativo y Radicalización Democrática**

Otra dimensión presente en el debate sobre el presupuesto participativo y la teoría democrática se relaciona con la forma como estos mecanismos de participación democrática son evaluados en su capacidad de constituir instrumentos de gestión democrática del Estado que superen la falsa oposición estatismo x neoliberalismo. Este rescate del valor de los presupuestos participativos se da a través de la apuesta que éstos realizan en una revitalización de las organizaciones de la sociedad civil, colocando de esta forma un debate muy serio al respecto de la futura democracia en nuestra sociedad.

Ante el colapso de las formas autoritarias de gestión estatal, manifestadas en las sociedades del exbloque socialista, y del fracaso de los regímenes neoliberales y de su modelo de gestión basado en el Estado mínimo y en una regulación de la vida económica y social a través del mercado, mecanismos de democracia deliberativa como los del presupuesto participativo aparecen como una alternativa posible a ser probada. Surgen como posibles caminos alternativos de transformación del Estado y de la sociedad.

Los presupuestos participativos constituyen experiencias embrionarias de gestión del Estado y de las prácticas públicas. Allí se puede encontrar una fuente importante de innovación. Además, la transformación de los presupuestos públicos en áreas públicas de transacción y de negociación y la extensión de la participación ciudadana en estos foros constituyen una importante innovación de la concepción de democracia. La realización de un balance de la literatura sobre democracia y además sobre las experiencias de presupuesto participativo y otros mecanismos de democracia deliberativa indican el amplio espectro y las experiencias, abarcando diversos países y diversas modalidades de gestión pública. Una vertiente importante de autores identifica esas innovaciones en la adopción de formas deliberativas de democracia. Uno de los defensores de esta interpretación afirma que:

"Es posible pensar en un proceso público de institucionalización de la democracia deliberativa. Sin embargo, la pregunta que surge es: ¿cuál sería la forma y cuáles serían los espacios de la institucionalización de la deliberación pública? De parte de nuestra opinión, el espacio de la democracia deliberativa debe ser los foros entre el Estado y sociedad que han surgido en países tan diferentes como Brasil, India y los Estados Unidos. Estos foros serían, en el caso brasileño, los consejos y el presupuesto participativo (Abers, 1998; Santos, 1998; Avritzer, 2000); en el caso de India, los Panchaiats (Isaac, 2000), y, en el caso de los Estados Unidos, los acuerdos deliberativos que articulan las políticas ambientales (Sabel, 1999)."<sup>12</sup>

La asociación del presupuesto participativo a las referidas experiencias de democracia deliberativa se

---

<sup>10</sup> Proyecto de Investigación *"Potencialidades e limites da inovação institucional: um estudo comparativo sobre o Orçamento participativo"*, coordinado por los profesores Leonardo Avritzer y Zander Navarro, DCP, UFMG, Belo Horizonte, 2001.

<sup>11</sup> Llamo la atención a los trabajos de SOUZA SANTOS, Boaventura, "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive democracy", *Politics and Society*, Stoneham, 1998. Los trabajos sobre EDD (empowered deliberative democracy) de WRIGT, Erik Olin y FUNG, Archon. En Brasil, AVRITZER, Leonardo. "Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do Orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre", manuscrito, 2000.

<sup>12</sup> AVRITZER, Leonardo. Op. Cit.

refiere al objeto y a la naturaleza de los procesos que involucran la esfera estatal y pública. Aunque decidan sobre cuotas que se limitan a partes del presupuesto estatal, las experiencias de presupuesto participativo representan la construcción de un nuevo nivel de ciudadanía y gestión. Constituyen el surgimiento de un nuevo conjunto de derechos que, en la oportuna evaluación de Francisco de Oliveira, representa un "invento político que se configura como la creación de un nuevo derecho político, en la perfil de un T.H. Marshall, enriqueciendo el arsenal de instancias en que las clases y los grupos sociales intervienen activamente en el gobierno, no sólo en la renovación de los mandatos sino cotidianamente, sin anular otras instancias. La intervención ocurre, precisamente, en la discusión del presupuesto, que es, en el Estado moderno, la pieza clave de la política y de la administración. La experiencia de Porto Alegre, como la de Belo Horizonte, y ahora la del Estado del Río Grande del Sur confirman la cesión parcial de poder a esta nueva instancia y el hecho que la práctica de la discusión refuerza enormemente la práctica de la participación y restaura la confianza en la política como actividad popular y autoconstrucción ciudadana. Para recordar Thompson: 'brasileños iguales y libres'. Avances constitucionales están aún por condensarse en la forma de nuevas instituciones, pero sin lugar a dudas los grupos y clases sociales consideran, hoy, la participación en el OP como un derecho inalienable".<sup>13</sup>

Además de su dimensión renovadora en el plan de la política, los presupuestos participativos representan una gran innovación de los mecanismos de planificación de las políticas públicas. Tanto en la concepción como en la metodología y en la ejecución del presupuesto participativo hay descubrimientos de nuevos mecanismos de planificación de las políticas públicas producidos a través de la interlocución y del encuentro de las sabiduras técnicas y cotidianas, que los presupuestos participativos hacen posible.

En un texto destinado a analizar la experiencia del OP de Porto Alegre, Boaventura de Souza Santos dice que "conflicto y mediación entre cuestiones técnicas y políticas es una de las principales realizaciones del OP de Porto Alegre. Si es verdadero que los criterios técnicos limitan el terreno de la participación y de la discusión, también es verdadero que el proceso del OP ha cambiado radicalmente la cultura profesional del staff técnico del Ejecutivo. El staff técnico ha sido crecientemente sometido a un profundo proceso de aprendizaje relativo a la comunicación y argumentación con poblaciones pobres".<sup>14</sup>

Se trata de lo que Boaventura de Souza Santos llama de "reinvento democrático y participativo" del Estado<sup>15</sup> basado en su reforma democrática y en la de sus modelos de gestión, además de la creación/instauración del tercer sector de la economía a través de la diseminación de la organización ciudadana para la participación en la esfera pública, y en la interferencia de ésta en la gestión pública de los servicios. Como dijo Souza Santos, en muchos casos no existe un tercer sector con estas características, "ni podemos presumir que surja espontáneamente". Él dice que "en estas situaciones será el propio Estado que tendrá de tomar la iniciativa de promover la creación del tercer sector a través de políticas de diferenciación positiva en relación al sector privado capitalista".<sup>16</sup>

Esta dimensión de gestión pública y estatal que se forma a través del presupuesto participativo precisa ser rescatada cuando pensamos en modelos de gestión que superen los errores del pasado y el fracaso de los modelos privatizadores que se basan en la reglamentación de las necesidades humanas a través del mercado. Los presupuestos participativos pueden permitir la recolocación de las cuestiones administrativas y de gestión involucradas en la realización de la asignación y del control presupuestario, subordinados a su carácter público y democrático,<sup>17</sup> configurando una vía alternativa de construcción de

---

<sup>13</sup> OLIVEIRA, Francisco. *Atas da Revolução. O Orçamento Participativo de São Paulo (Actas de la Revolución. el Presupuesto participativo de Sao Paulo)*, manuscrito, 2001

<sup>14</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. "Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy". *Politics and Society*, Stoneham, 1998. Posteriormente, Santos señala que "sus recomendaciones técnicas deben ser demostradas en un lenguaje accesible a personas que no dominan conocimientos técnicos, su racionalidad debe ser demostrada de forma persuasiva en vez de forma autoritaria e impositiva; ninguna alternativa, hipótesis o solución puede ser excluida sin mostrar su inviabilidad. Donde antes prevaleció la cultura tecnicoburocrática, gradualmente ha surgido una cultura tecnodemocrática."

<sup>15</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. "A reinvenção solidária e participativa do Estado" in Seminario Internacional Sociedad e a Reforma do Estado, s/d.

<sup>16</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. "A reinvenção solidária e participativa do Estado" in Seminario Internacional Sociedad e a Reforma do Estado, s/d.

<sup>17</sup> AVRITZER sustenta que las formas de democracia deliberativa como las del presupuesto participativo significan la "cesión de un espacio de decisión por parte del Estado". Dice también que ellas tienen un "formato institucional en el cual mayorías y minorías, o intereses simplemente distintos, pueden discutir sus posiciones, algo que la teoría democrática convencional juzgaba innecesario". Para él, "los acuerdos deliberativos son lugares en los que la información relevante para una decisión de gobierno o se hace pública, como es el caso de las carencias en el presupuesto participativo (AVRITZER, 2000), o se socializa, como en el caso de los acuerdos ambientales en los Estados Unidos (SABEL, 1999)". Esto porque, "los nuevos acuerdos deliberativos se basan en dos cambios en relación a esta concepción de información. La primera es que el Estado, al igual que el mercado, tiene informaciones incompletas para

eficacia en la gestión. De búsqueda del mejor aprovechamiento de los recursos y de utilización de éstos conforme criterios más democráticos y públicos.

## La ciudad y sus contradicciones

Un rápido examen de la ciudad de Sao Paulo, verdadera megalópolis con más de 10 millones de habitantes y una superficie de 1500 Km<sup>2</sup> ya demuestran la existencia de un calidoscopio de contradicciones urbanas que se derivan de su magnitud demográfica y territorial y de las desigualdades que ella abriga. En primero lugar, es bueno recordar que Sao Paulo es una ciudad que tiene las dimensiones de un país.

### Cuadro 1<sup>3</sup>

Comparación entre São Paulo (10,4 millones) y otros países del mundo

PAÍS	<u>POBLACIÓN</u>
URUGUAY	3,3 millones
SYNGAPURA	3,5 millones
NORUEGA	4,4 millones
NICARAGUA	4,9 millones
FINLANDIA	5,2 millones
DINAMARCA	5,3 millones
PARAGUAY	5,4 millones
ISRAEL	6 millones
SUECIA	8,9 millones
PORTUGAL	9,9 millones
BÉLGICA	10,2 millones
HUNGRÍA	10,1 millones
GRECIA	10,6 millones
YUGOESLAVIA	10,6 millones
CUBA	11,2 millones

Fuente: PNUD, 2000

Por otro lado, cuando comparada a otras unidades territoriales del Estado brasileño, como ciudades y también estados, la situación de la ciudad de Sao Paulo continúa destacándose por su singularidad. Se trata de una auténtica ciudad-país o ciudad-Estado que bajo las circunstancias del Brasil expresa una profunda sintonía con la dinámica de las "ciudades globales". Hablamos de una cuestión que ha merecido atención por parte de los estudiosos del fenómeno urbano que señalan el surgimiento de esas gigantescas aglomeraciones urbanas como verdaderos "puntos cardinales" en el mapa del mundo contemporáneo.

---

la tomada de decisiones y que, por lo tanto, es necesario que los actores sociales tengan informaciones para que la deliberación contemple plenamente los problemas políticos involucrados. En segundo lugar, tales informaciones tienen que ser compartidas y discutidas, esto es, los acuerdos deliberativos presumen que las informaciones o soluciones más adecuadas no son *a priori* poseídas por ninguno de los actores y que necesitan ser construidas en forma colectiva".

<sup>3</sup> Los cuadros que presentamos fueron retirados del trabajo de Dirce Koga, *Que cidade é esta?*, São Paulo, Coordenadoria do Orçamento Participativo, 2002.

## Cuadro 2 – Sao Paulo y Brasil

UF	Total
Brasil	169 590 693
Rio Grande do Sul	10 181 749
Mato Grosso do Sul	2 074 877
Mato Grosso	2 502 260
Goiás	4 996 439
Distrito Federal	2 043 169

Região centro oeste

**Fuente:** IBGE, Sinopse Preliminar do Censo Demográfico de 2000.

Al mismo tiempo, Sao Paulo es la ciudad que abriga los mayores índices de desigualdad. En ésta existe un agudo proceso de exclusión territorial que condena a la mayoría de sus habitantes a vivir en territorios caracterizados por la ilegalidad y por la total falta de servicios públicos al lado de verdaderos "enclaves" de altísimos ingresos, legalidad y total cobertura de servicios públicos. Históricamente, la ilegalidad de los asentamientos humanos en la ciudad de Sao Paulo fue utilizado como justificativa para el mantenimiento de un perverso mecanismo de "clientela" política: la extensión de la red de servicios públicos a dichos asentamientos caracterizados por su irregularidad y su ilegalidad fue motivo para el trueque por votos y apoyos políticos con políticos sobornadores.

Mirando hacia esa realidad de contrastes y de contradicciones graves es posible entender la magnitud de la tarea implícita en propuestas democratizadoras del proceso decisorio. En particular, el presupuesto participativo se inscribe en el campo de innovaciones institucionales y democráticas que demandan el desarrollo de otra perspectiva del quehacer político. Implica superar la práctica del clientelismo sobornador por la transparencia y el control público sobre el accionar político. Se trata, como ya se ha señalado, de una renovación de la cultura política que, bajo las condiciones de desigualdad de una ciudad como Sao Paulo, plantea problemas y desafíos adicionales.

### Sao Paulo y el Presupuesto Participativo

Presento a continuación un análisis sintético sobre la experiencia del presupuesto participativo en la ciudad de Sao Paulo. En la primera parte expongo, muy sintéticamente, los trazos principales del proceso de presupuesto participativo realizado en 2001. Finalmente, se hace un análisis más cualitativo sobre la experiencia del OP en la ciudad de Sao Paulo principalmente en lo referente a la originalidad de la iniciativa institucional, la capacidad redistributiva del referido mecanismo y la forma como ha sido trabajada esta cuestión por el gobierno y por la Cámara Municipal de Sao Paulo – el Poder Legislativo del municipio.

La ciudad de Sao Paulo ingresó al selecto grupo de municipalidades que aplican el Presupuesto Participativo. Juntamente con municipios como Porto Alegre y Belo Horizonte, Estados de la federación como Río Grande del Sur y otras ciudades del Gran Sao Paulo y del interior del Estado como Santo André, Guarulhos, Diadema, Ribeirão Pires, Mauá, Campinas, Araraquara y otras tantas, la actual administración municipal de Sao Paulo llevó a cabo el compromiso asumido en la campaña de implantar el proyecto de la participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas.

A partir de enero de este año, la Dirección de Coordinación del Presupuesto Participativo y la Secretaria de Finanzas y Desarrollo empezaron a elaborar la propuesta y el modelo del OP a ser implantado. El proceso comenzó con la realización de quince plenarias regionales en toda la ciudad para discutir el proyecto de ley de directrices presupuestarias. En estas reuniones se escogieron las áreas de salud y de

educación como las mayores prioridades existentes en la ciudad.

La Ley de Directrices Presupuestarias (LDO), aprobada por la Cámara Municipal, establece en sus artículos 4 y 5 que el presupuesto de 2002 será hecho con participación popular en las áreas de salud y educación. La ley establece además que para esto será creado un Consejo del Presupuesto Participativo compuesto de representantes elegidos en plenarias regionales de delegados realizadas en las 28 regiones administrativas de la ciudad. La LDO establece inclusive que estos delegados serían elegidos por los habitantes de la ciudad en 96 asambleas públicas de distrito. Le competirá a la municipalidad definir el reglamento y la organización de este proceso.

Es importante recordar que, desde el punto de vista de la legalidad y de la juridicidad, el proceso de presupuesto participativo está en conformidad con el mandato de la Constitución Federal y de la Ley Orgánica del Municipio, que definen la competencia del poder ejecutivo municipal para la elaboración del presupuesto municipal. Además, el Estatuto de las Ciudades, recientemente promulgado, prevé, entre los mecanismos de política urbana, la implantación del presupuesto participativo. En el caso de Sao Paulo, la LDO determinó que la municipalidad elabore el reglamento del proceso del OP. Éste fue finalizado y publicado en mayo, antes del inicio de las primeras reuniones del OP, realizadas en el comienzo de junio.

La reglamentación establecida por la municipalidad expone con claridad los principios de la **universalidad** (al establecer el derecho de todo y cualquier ciudadano o ciudadana de participar del proceso, ser elegido delegado y, posteriormente, consejero), **auto reglamentación** (se le atribuye al Consejo del Presupuesto Participativo la competencia de determinar la propia reglamentación), **deliberación** (al establecer que el Consejo de Presupuesto Participativo, con base en las propuestas aprobadas en las reuniones de distrito, define el Plan de Obras y Servicios que resume el Plan de Inversiones de la municipalidad) y **publicidad** (al establecer el carácter abierto, público y ampliamente divulgado de sus reuniones previas y de las reuniones del Consejo del Presupuesto Participativo).

Para implantar esas directrices, la reglamentación prevé varios mecanismos democráticos de funcionamiento, entre los cuales los más importantes son: 1) el **Foro Regional de Delegados** que elige el par de consejeros titulares y suplentes y controla mensual o quincenalmente las actividades del Consejo del Presupuesto y el seguimiento, el monitoreo y la evaluación de la marcha de las obras y de los servicios referentes a su jurisdicción territorial; 2) la revocabilidad del mandato del consejero, por decisión del Foro Regional de Delegados, tomada por la mayoría habilitada y en sesión pública de amplia convocatoria; 3) la **prohibición** a miembros de la administración que ocupan cargos de confianza, a parlamentarios de cualquier esfera, asesores parlamentarios de nivel municipal, además de participantes de otros consejos municipales, de acceder al Consejo del Presupuesto Participativo.

La reglamentación establece para 2001 la realización de dos rondas de asambleas de distrito, la primera preparatoria, en cada distrito de la ciudad, con el objetivo de informar y aclarar a los habitantes de la ciudad sobre la propuesta y metodología del OP. La segunda ronda de asambleas comenzó al final de junio, ésta de carácter deliberativo, y cubrió los 96 distritos en que está dividida la ciudad. Luego, al final de julio y en la primera quincena de agosto, se llevaron a cabo las plenarias regionales de delegados en las 28 regiones administrativas. Allí, fueron elegidos consejeros y consejeras con dos titulares y dos suplentes para cada región administrativa de la ciudad.

El 16 de agosto, en el Salón Azul de la municipalidad y con amplia cobertura por parte de los medios de comunicación escrita, radiofónica y televisiva, tuvo lugar la ceremonia de instalación del Consejo del Presupuesto Participativo (Conop). El Conop está formado por 56 consejeros titulares con derecho a voz y voto, representando las 28 regiones administrativas en que está dividida la ciudad. De él participaron además ocho consejeros indicados por la administración, con derecho a voz, pero sin voto.

Toda esa compleja y rica ingeniería institucional y social tiene respaldo en la Constitución Federal y en la Ley Orgánica del Municipio, que le atribuye al Poder Ejecutivo la competencia de elaborar el proyecto de ley presupuestaria para luego ser examinado y discutido por la cámara de concejales de la ciudad. Además, este año, la propia LDO, como fue indicado anteriormente, determinó que se aplicara el presupuesto participativo para las áreas de salud y educación ya en 2002 e indicó los criterios para la creación y funcionamiento del Consejo del Presupuesto Participativo de la Ciudad. Tales criterios y determinaciones legales fueron cumplidos para permitir el pleno funcionamiento del presupuesto participativo.

Desde el comienzo, la municipalidad defendió la idea de que el presupuesto participativo se constituyese en un espacio público no estatal. Es decir, el OP no es un brazo de la municipalidad sino un espacio de confluencia del Estado y la sociedad civil y sus representantes. La respuesta dada el primer año por la población fue bastante significativa: cerca de 30 mil personas participaron de las más de 200 reuniones públicas realizadas en todos los lugares de la ciudad.

Una investigación con los participantes del primer año del OP indicó que el 48% declaró pertenecer

a organizaciones, entidades y partidos políticos. Se trata de un dato importante que muestra la naturaleza ciudadana del proceso del presupuesto participativo. Sobre el perfil social, cultural y económico de los participantes, la referida investigación indica también que fueron mujeres con edad entre 30 y 45 años, de tez no blanca<sup>18</sup> y renta mensual entre 2 y 5 salarios mínimos las que tuvieron participación superior del promedio de la población de ciudad de Sao Paulo en las reuniones del OP del 2001. Es importante mencionar además la presencia de personas con graduación superior e ingreso mensual hasta 5 salarios mínimos, que compone parte importante de los participantes del OP. La participación de este segmento explica el fenómeno de la "nueva pobreza" en la ciudad surgida al borde del ajuste económico neoliberal y sus consecuencias de des-reglamentación, precarización y fragmentación social.

Además son dignas de nota dos preguntas que dicen respecto a la dinámica, más directamente a la política del presupuesto participativo y su receptividad por los participantes: en primer lugar, la elevada participación de personas sin vinculación a partido político, y de las organizaciones eclesiales (todas, incluyendo las de la iglesia católica), que representan el 13% y 10% respectivamente; en segundo lugar, la fuerte valorización de la participación debido a atributos de innovación, originalidad y posibilidad real de interferencia que los participantes observaron en el primer año del proceso del OP.

Haciendo un balance del primer año, casi 500 millones de reales ya fueron asignados a través de las reuniones de presupuesto participativo. Este monto representa casi el 5% de todo el presupuesto del municipio y casi el 70% de los recursos disponibles para inversión en la ciudad. El Consejo del Presupuesto Participativo de la ciudad, implantado por la alcaldesa en una solemnidad que tuvo lugar en el Centro de Convenciones de Anhembi el día 26 de agosto, montó una propuesta de presupuesto para las áreas de salud y educación a través de ocho reuniones precedidas de otros tantos encuentros regionales con los delegados pertenecientes a cada una de las 28 regiones en que está dividida la ciudad.

## **Efectividad y Resolución del OP de Sao Paulo**

La fuerza y la atracción de los mecanismos como el OP obedecen, sin lugar a duda, a las condiciones específicas de la sociedad y del Estado postneoliberal.

A este respecto, y reflexionando sobre los desafíos de la gestión local en la ciudad de Sao Paulo, Chico de Oliveira nos recuerda que:

"La compleja trama entre la dimensión global, la velocidad de las transformaciones, la despolitización de la economía y la desnacionalización de la política viene haciendo de la territorialidad como base política una forma completamente inadecuada para que prevalezca la voluntad de los ciudadanos. El sistema parece haberse convertido en una no-forma, que por lo tanto pasa a ser inaccesible a la ciudadanía, que continua utilizando las formas burguesas clásicas, si es que no son las premodernas, patrimonialistas y patriarcalitas, en momentos en que el movimiento real ya no se da por éstas".

Si no fuesen los esfuerzos de los ciudadanos en el sentido de, por su vez, transponer las viejas y consagradas formas para tener acceso a la complejidad de la vida, el 'mundo de la vida' de la teorización habermasiana ya habría sucumbido al 'mundo del sistema'. Todas las nuevas organizaciones son nuevas formas de luchar con la complejidad sofocada por la institucionalidad vigente – en verdad, vigente apenas para los dominados – una especie de creación y recreación incesantes de la democracia en un formidable complejo que va desde la protección alas ballenas hasta el Foro Social Mundial de Porto Alegre, para ahorrarse en la descripción"<sup>19</sup>

En verdad, el OP se constituye en un mecanismo de gran valor para enfrentar los efectos de la política neoliberal con su presión por la "responsabilidad fiscal" en detrimento de la "responsabilidad social" requerida por el electorado que eligió coaliciones de izquierda como las lideradas por el PT en Sao Paulo. En el mismo artículo, Oliveira recuerda que (en el caso del OP) "su concepción y su práctica le deben mucho a una doble determinación: la primera, la de administrar ciudades con las restricciones impuestas por el 'modelo económico' y las políticas y económicas, hoy en día nítidamente neoliberales, intentando responder a la siguiente pregunta: ¿Cómo redistribuir la renta en esas condiciones arriba indicadas?; la segunda, de cómo arraigarse en las poblaciones, semejantemente a la 'ostra en la piedra', tal como el legendario PCI (Partido Comunista Italiano) hizo en la Italia de la posguerra, obteniendo con ello, una militancia activa como forma de garantía del poder, en condiciones en que, generalmente, las llamadas 'fuerzas económicas'

---

<sup>18</sup> Tez no blanca para definir el origen étnico de los participantes: blanca, india, negra, mestiza, amarilla, etc. Definición que fue conseguida a través de la clasificación ofrecida por los entrevistados sobre su propio origen étnico.

<sup>19</sup> OLIVEIRA, Francisco. *Atas da Revolução: O Orçamento participativo em São Paulo*, manuscrito, 2001

son casi siempre adversas".<sup>20</sup>

Es justamente esta capacidad de construcción de un modelo alternativo de gestión de las políticas públicas que comenzó a ser implantado en Sao Paulo con el presupuesto participativo. Fue importante haber iniciado este proceso desde el primer año de la administración. Los resultados ya se muestran muy expresivos, principalmente en el terreno redistributivo y en la construcción de un nuevo y avanzado modelo de gestión estatal.

---

<sup>20</sup> IDEM, *ibidem*.

**Cuadro 3. Gasto Público definido en 2 años de presupuesto participativo (por su alcaldía)<sup>4</sup>**

Sub Alcaldía	Educación	Salud	PSF	3ª área			TOTAL
				Mejoría de Barrios	Vivienda	Total	
Aricanduva	16.660.000	2.400.000	2.570.000		5.108.000	5.108.000	26.738.000
Butantã	19.738.000	5.199.600	1.799.000		1.000	1.000	26.737.600
Campo Limpo	25.732.000	23.168.000	19.789.000	1.890.250		1.890.250	70.579.250
Casa Verde	7.244.000	2.646.000	5.397.000	1.653.968,70		1.653.968,70	16.940.970
Cidade Ademar	18.588.000	13.522.000	7.453.000	1.417.687,50		1.417.687,50	40.980.689
Cidade Tiradentes	22.400.000	6.936.000	5.911.000		6.200.000	6.200.000	41.447.000
Ermelino	4.388.000	3.374.000	4.369.000		1.000	1.000	12.132.000
Freguesia do Ó	35.006.200	440.400	11.520.000		1.400.000	1.400.000	48.366.600
Guaianases	19.044.000	972.000	6.939.000		1.000	1.000	26.956.000
Ipiranga*	33.200.000	0	2.056.000		1.000	1.000	35.257.000
Itaim Paulista	36.000.000	1.936.000	12.079.000	1.653.968,70		1.653.968,70	51.668.970
Itaquera	18.506.000	14.481.000	3.341.000	1.653.968,70		1.653.968,70	37.981.969
Jabaquara	6.000.000	400.000	2.056.000		230.000	230.000	8.686.000
Jaçanã	5.615.200	2.646.000	1.799.000		1.000	1.000	10.061.200
Lapa	4.337.200	3.528.000	2.570.000		1.733.000	1.733.000	12.168.200
M'Boi Mirim	17.907.200	17.746.600	27.242.000	2.126.531,20		2.126.531,20	65.022.331,20
Mooca	8.050.000	11.066.000	2.056.000		1.000	1.000	21.173.000
Socorro*	50.400.000	12.496.000	5.397.000		1.000	1.000	68.294.000
São Miguel	19.550.000	10.760.000	7.710.000		1.000	1.000	38.021.000
Sé	8.115.000	1.876.000	3.084.000		1.000	1.000	13.076.000
Parelheiros	4.394.000	3.862.000	3.598.000		1.000	1.000	11.855.000
Penha	8.250.000	4.991.000	3.341.000				16.582.000
Perus	21.000.000	6.826.000	2.048.000		1.000	1.000	29.875.000
Pinheiros	559.600	4.188.000	771.000	945.125	1.000	946.125	5.519.600
Pirituba	40.000.000	19.298.000	6.400.000		1.000	1.000	65.699.000
Santana	3.008.000	3.196.000	771.000	1.181.406,20		1.181.406,20	8.156.406,20
Sto Amaro	7.447.600	1.928.000	514.000		1.000	1.000	9.890.600
São Mateus	37.000.000	8.085.000	4.112.000		8.700.000	8.700.000	57.897.000
Vi. Maria	18.732.200	5.918.000	2.056.000	1.417.687,50		1.417.687,50	28.123.887,50
Vi. Mariana	4.607.200	1.380.000	1.028.000	1.181.406,20		1.181.406,20	8.196.606,20
Vi. Prudente	19.722.500	13.992.000	17.476.000	1.000		1.000	51.191.500
<b>Totales</b>	<b>541.201.900</b>	<b>209.257.600</b>	<b>177.252.000</b>	<b>15.123.000</b>	<b>23.385.000</b>	<b>38.508.000</b>	<b>966.219.503</b>

En el terreno redistributivo, el presupuesto participativo de Sao Paulo ya consiguió, desde su primer año, el direccionamiento claro del gasto público para los sectores más vulnerables de la ciudad. Los Planes de Obras y Servicios, aprobados por el Consejo de Presupuesto Participativo han sido acatados integralmente por la administración y traducen, de forma transparente, esa orientación redistributiva.

En el terreno de la construcción de un nuevo modelo de gestión de las políticas públicas con participación y "apoderamiento"<sup>21</sup> de la población, el mantenimiento de las características del OP de Sao

<sup>4</sup> Coordinadoria do Orçamento Participativo, 2003.

experiencias innovadoras de gestión pública discutidas en el 2000 por ocasión de la quinta reunión del proyecto "Real Utopías"<sup>21</sup> Llamo la atención para el debate sobre la "democracia deliberativa" y sobre las" bajo la coordinación de los sociólogos norteamericanos Eric Olin Wrigth y Archon Fung que contó con la participación del científico político brasileño, Leonardo Avritzer. Para mayores informaciones, consultar en la página del referido proyecto con todos los textos del debate: <http://www.ssc.wisc.edu/~wright/RealUtopias.htm>

Paulo como espacio público no estatal, formado a través de la participación directa y universal de ciudadanos y ciudadanas que discuten el presupuesto municipal (en el primer año, en salud y educación) y definen sus reglas de funcionamiento, inclusive las del proceso presupuestario del año próximo, le otorgan a la corta experiencia realizada un potencial enorme de renovación de los modelos de gestión de las políticas públicas y del propio concepto y práctica de la democracia. Maria Vitória Benavides, al reflexionar sobre la concepción y las experiencias del presupuesto participativo acuñó para la democracia una definición muy sencilla que compartimos completamente: democracia es el régimen político de la soberanía popular con respeto integral a los derechos humanos<sup>22</sup>. Democracia que encuentra en la experiencia y en la práctica de los presupuestos participativos una fuerza motivadora en lo que atañe al control público sobre el Estado fortaleciendo referenciales que ayudan a superar los gajes del intervencionismo autoritario del Estado y el minimizar de las propuestas de gestión neoliberales. Democracia del presupuesto participativo que permite construir nuevas referencias de derecho, de ciudadanía, de poder y de nueva sociedad.

En el primer año de implantación del presupuesto participativo, el reconocimiento del gobierno municipal con relación al OP y su máximo órgano de deliberación, el Conop, fue decisivo para permitir su fortalecimiento y el inicio de su implantación. Por eso, en el próximo año, el presupuesto participativo constituirá el espacio en que serán decididos los gastos y los ingresos relacionados con toda la municipalidad. O sea, además de las áreas de educación y salud, todas las demás áreas de la municipalidad estarán en el presupuesto participativo. Para el próximo año, cuando el OP será expandido para todas las áreas de la municipalidad, se espera que el número de participantes en sus reuniones se amplíe significativamente.

En el primer año de implantación del presupuesto participativo, el reconocimiento del gobierno municipal con relación al OP y su máximo órgano de deliberación, el Conop, fue decisivo para permitir su fortalecimiento y el inicio de su implantación.

## **El segundo año**

Como habíamos mencionado antes, para el año 2002, fueron mantenidos los lineamientos básicos de la propuesta inicial. El propio Consejo del Presupuesto Participativo produjo la reglamentación de todo el proceso. Fueron incorporados representantes de los Consejos Sectoriales, de alcance municipal, en las áreas de Salud, Vivienda, Asistencia Social y Niños y Adolescentes. Fueron incorporados también al Consejo que se instaló en agosto de 2002, representantes de segmentos vulnerables como: niños y adolescentes, mujeres, negros, tercera edad, indios, GLTB (homosexuales, lesbianas, bi-sexuales y transiciones) y discapacitados.

Para levantar las prioridades presupuestarias de la población fueron programados dos ciclos de reuniones: el primero, temático, abarcó las grandes prioridades en políticas públicas para áreas como: 1) vivienda y desarrollo urbano; 2) transporte y circulación; 3) desarrollo económico y generación de renta; 4) medio ambiente y recursos hídricos; 5) ciudadanía e inclusión social. El segundo, de carácter territorial, cubrió toda la ciudad con reuniones en 270 áreas censatarias de forma a permitir la representatividad y la profundidad más amplias. En ese momento, la población era convocada a votar en obras y servicios de educación, de salud y de una tercera área de inversión (entre vivienda, mejorías de barrios, programas sociales, transporte y cultura). La tercera área indicada mayoritariamente fueron: vivienda y mejoría de barrios.

Con la instalación y el funcionamiento del nuevo Consejo del Presupuesto Participativo se llegó a la formulación de una propuesta presupuestaria para 2003 que superó lo que había sido decidido para el presupuesto de 2002. Prácticamente, entre 6 y 7 % del total del presupuesto municipal para 2003 y la casi totalidad de las inversiones, fueron decididas en el proceso del Presupuesto Participativo. La participación de la población también aumentó significativamente. Fueron prácticamente más 67% de personas participando, un total de 55 mil personas. Fue un gran triunfo de la democracia participativa en la ciudad y un marco en la historia de la ciudad de Sao Paulo.

## **Formación continuada y sectores vulnerables**

Otro elemento auspicioso de la experiencia de 2002, tiene que ver con la adopción sistemática de capacitación de delegados y consejeros para poder asumir con mayor integración y autonomía sus funciones. Ese trabajo ha sido muy importante y valorizado por todos los participantes del proceso del PP.

---

<sup>22</sup> DUTRA, Olívio y BENEVIDES, Maria Vitória. Orçamento participativo e Socialismo, Sao Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2001.

Además de eso, se viene trabajando muy intensamente para fortalecer la participación de las mujeres en los espacios del presupuesto participativo. Con ese objetivo se vienen realizando jornadas específicas con consejeras y delegadas del presupuesto participativo, activadas y promovidas por organizaciones y grupos feministas y de lucha por la igualdad de géneros.

Finalmente, la Dirección de Coordinación del Presupuesto Participativo está realizando una gran inversión para mejorar la calidad del proceso de deliberación y de decisión. Esto ha llevado a adoptar alteraciones en la sistemática de reuniones del Consejo del Presupuesto Participativo destinado a facilitar los procesos de interlocución entre sus miembros. Una alteración importante tiene que ver con el trabajo del propio Consejo del Presupuesto. Con el auxilio de la Fundación Friedrich Ebert y el SPI de Barcelona (España) ha introducido una sistemática de facilitación en las reuniones del Consejo del Presupuesto Participativo. De ese modo fue conseguida la producción de la propuesta de presupuesto para 2003 con la ayuda de ese mecanismo dinamizador de la participación ciudadana.

Para 2004, siempre con el apoyo de la Fundación Ebert y con la accesoria del SPI se planea profundizar la utilización de dinámicas y herramientas participativas para el montaje de la propuesta presupuestaria. Para eso, se han realizado actividades de capacitación y de graduación con la gente del gobierno municipal y con los representantes de la población que cumplen mandatos a lo largo del período 2002/2003 y también con los nuevos delegados y consejeros a ser electos en 2003.

Es en el campo de la participación de los sectores sociales vulnerables (población indígena, personas discapacitadas, pobladores de la calle, mujeres, negros, ancianos, jóvenes, homosexuales y lesbianas, y activistas del movimiento de la infancia y la adolescencia) donde se sitúa hoy una de las áreas de mayor innovación del presupuesto participativo. Con el objetivo de estimular la participación de dichos sectores, el Consejo del Presupuesto Participativo, al definir las reglas para el proceso de 2003/2004, estableció reglas más blandas de representación para esos sectores objetivando facilitar su participación en el proceso de discusión y de elaboración del presupuesto. Se espera contar con un expresivo aumento de la participación de esos sectores sociales discriminados. De esa forma, el presupuesto ganará un perfil más cercano al de la población excluida de la ciudad.

## **El tercer año**

Para el ciclo 2003/2004, el presupuesto participativo de Sao Paulo convivirá con un cuadro de grandes modificaciones institucionales. Es que en agosto de 2002 fue aprobada por el Legislativo Municipal la propuesta, hecha desde la campaña electoral de 2000, de creación de una estructura descentralizada del poder municipal con la implantación de subprefecturas. En efecto, fueron creadas 31 subprefecturas (sub Alcaldías) que cubren el territorio del municipio y que substituyen la estructura secularmente centralizada de secretarías municipales. De ese modo, se ha establecido un proceso de transferencia de competencias y de recursos hacia los nuevos territorios de gobierno y de administración. Es un proceso que deberá durar hasta fines de 2004 y que está mudando con intensidad la dinámica política y administrativa de la ciudad. Para hacer frente a todos esos cambios, el presupuesto participativo también apuesta a la descentralización, transfiriendo parte de las competencias y atribuciones antes centralizadas. Así, todo el proceso de organización de las asambleas del presupuesto participativo ha sido asumido por las subalcaldías. Tanto el proceso territorial como el temático tendrán lugar en el ámbito de la nueva estructura descentralizada. Se establecerá una ronda de negociación entre los gobiernos locales y los foros de delegados para construir una propuesta presupuestaria de cada una de las 31 regiones. Además no habrá más restricción cuanto a los temas a ser discutidos en el proceso de asambleas del presupuesto participativo.

Teniendo en cuenta que la función de recaudación y de planeamiento y gestión presupuestaria continúan centralizadas, este momento regional de construcción de la propuesta presupuestaria es muy importante para el fortalecimiento del poder local y de la nueva estructura de poder y de gestión que se pretende construir con las subprefecturas (SubAlcaldías).

El presupuesto participativo está en sintonía con todo dicho proceso de cambios políticos, administrativos e institucionales. En los 3 años que lleva desde su implantación, el presupuesto participativo ha producido 3 formatos de ejecución para adaptarse a los cambios producidos en la gestión.

La sumatoria de resultados positivos que se acumula desde la implantación del presupuesto participativo de Sao Paulo demuestra la vitalidad de las propuestas basadas en las tesis de la democracia participativa. Y, principalmente, la posibilidad de construir nuevos y renovadores mecanismos de gestión pública basándose en la participación libre y autónoma de mujeres y hombres, de jóvenes y miembros de la tercera edad. Acciones y ejemplos que exponen la fuerza y capacidad de innovación que procesos como los del presupuesto participativo son capaces de generar.

## **Bibliografia**

- AFFONSO, Rui. "Os municípios e os desafios da federação no Brasil" in *São Paulo em Perspectiva*, 10 (3), julho / setiembre, 1996.
- AVRITZER, Leonardo. "Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre", manuscrito, 2000.
- AVRITZER, Leonardo. "Teoria democrática e deliberação pública" in *Lua Nova*, 50, 2000.
- BENEVIDES, Maria Vitória. *Cidadania ativa*. São Paulo, Paz e Terra, 1991.
- DUTRA, Olívio e BENEVIDES, Maria Vitória. *Orçamento participativo e socialismo*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2001.
- GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan. *Orçamento participativo*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 1997.
- MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades*. São Paulo, Vozes, 2001.
- OLIVEIRA, Francisco. *Atas da revolução: o orçamento participativo em São Paulo*, manuscrito, 2001.
- SANTOS, Boaventura de Souza. "A reinvenção solidária e participativa do Estado" in *Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado*, s/d.
- SANTOS, Boaventura de Souza. "Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy" in *Politics and Society*, Stoneham, 1998.