

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN BRASIL: ¿REALIDAD O MITO?¹

*1- Artículo escrito originalmente
en portugués y traducido al
castellano por el propio autor.*

Sergio de Azevedo

Sergio de Azevedo es actualmente profesor titular de la Universidad Estadual del Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), investigador de la red Observatorio de las Metrópolis y consultor ad hoc de diversas agencias gubernamentales en el área de políticas públicas. Graduado en la Escuela Brasileira de Administración Pública (1970), realizó pos-graduación en la Facultad Latino-Americana de Ciencias Sociales (1973) y maestrado en el Instituto Universitario de Investigación de Río de Janeiro (1975). Realizó su doctorado en Sociología en la Universidad Católica de Louvain (1983) y el pos-doctorado en la Universidad de Stanford (1998). Desempeñó diversas funciones de dirección en Universidades y Asociaciones Académicas, participó de la construcción y coordinación de varios programas de pos-graduación en Brasil. Publicó trabajos en el área de políticas públicas en libros y revistas nacionales y extranjeras.

Artículos Arbitrados

CUADERNO URBANO. ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD – VOL. VII – Nº 7 (OCTUBRE 2008) – PP. 7 – 34. ISSN 1666-6186

Resumen

Este artículo se propone discutir tanto las potencialidades y limitaciones del llamado Presupuesto Participativo (principal Programa gubernamental que involucra la participación popular a nivel de los gobiernos locales en las últimas décadas en Brasil) como permitir al lector de otros países una reflexión más exacta sobre las idiosincrasias brasileñas y las innumerables dificultades de implementar con éxito una experiencia de este tipo en otros contextos socio económicos, sin las debidas adaptaciones. En gran parte, la prominencia de este programa en relación con otras iniciativas participativas (tales como, consejos sectoriales, foros, conferencias temáticas municipales, etcétera) es debido a su formato institucional. Al instituir una arena pública no estatal para discusión de demandas y negociación de intereses involucrando asociaciones reivindicativas, movimientos sociales y personas individuales, el presupuesto participativo integra amplios sectores en el proceso de toma de decisión sobre el destino de recursos de la Alcaldía, rompiendo los paradigmas clásicos de administración pública. Por otro lado, límites estructurales, políticos y financieros conspiran contra un mejor desempeño del programa. A pesar de esas dificultades, el Presupuesto Participativo en Brasil ha permitido a los actores involucrados un considerable aprendizaje de la política en cuanto arena de alianzas, negociaciones, conflictos y permutas. Los actores inician el proceso con una visión micro (de la casa, la calle y cuando mucho del barrio) y una pauta maximalista (demandando todas las necesidades básicas) y, paulatinamente, con el transcurrir del proceso, se aproximan de una visión más comprensiva de la ciudad, de los problemas urbanos y de las limitaciones gubernamentales, pasando a defender una pauta viable.

Palabras claves: Presupuesto Participativo, Acción colectiva, Formato institucional, Participación popular, Política urbana.

Sergio de Azevedo

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO DE LOS GOBIERNOS LOCALES
EN BRASIL: ¿REALIDAD O MITO?

Abstract

Participatory budget as a democratic instrument of local government in Brazil: reality or myth?

The purpose of this article is to discuss the potentialities and impediments of the so called Participatory Budget -the main governmental program of the last decades in Brazil which involves popular participation in local governments- in order to give readers from other countries a more accurate view of Brazilian idiosyncrasies and show the difficulties of replicating this kind of experience with success, in a different socio-economic context, without making the necessary adjustments. In some measure, the prominence of this Program over other participatory programs (such as Sectoral Councils, Fora, Thematic Municipal Conferences, etc.) is due to its institutional format. Once it creates a non-state public arena for the discussion of demands and the negotiation of interests involving different associations, social movements as well as individuals, the participatory budget integrates a wide range of social sectors in the decision-making process regarding the allocation of municipal resources, thus producing, changes in the classical paradigms of Public Administration. On the other hand, structural, political and financial impediments work against a better execution of the Program. Despite these additional difficulties, the Participatory Budget has provided the actors involved with considerable lessons learned about politics as an arena that implies alliances, negotiation, conflicts and trade-offs. The actors begin the process with a micro view (they are worried about their houses, streets and neighborhood) and also have maximalist demands (they want to fulfill all their basic needs). Gradually, during the process, they broaden their view and gain a better understanding of the city, its urban problems and governmental limitations, beginning, thus, to establish more viable demands.

Key words: Participatory budget, Collective action, Institutional format, Urban policy, Popular participation.

Artículos Arbitrados

CUADERNO URBANO. ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD – VOL. VII – Nº 7 (OCTUBRE 2008) – PP. 7 – 34. ISSN 1666–6186

2- *Expresión acuñada en los años 60 por el profesor Guerreiro Ramos —que pasó una parte considerable de su vida académica en los EEUU— para criticar las iniciativas frustradas de los países subdesarrollados de copiar experiencias gubernamentales y las agendas de investigaciones sociales del llamado primer mundo, sin tener en cuenta las idiosincrasias locales (RAMOS, 1997).*

3- *Se trata, en ese caso, de la informalidad tradicional característica de los países en desarrollo, con todos sus conocidos defectos, del mismo modo la fragmentación del mercado aquí referida — diferente de la sofisticación de ese proceso llamado “modo de producción flexible”— refleja aquí una etapa anterior a la universalización y estandarización mínima del mercado decurrente del modelo fordista, considerado el sistema más avanzado de producción hasta mediados de la década del 70 del siglo pasado (VALLADARES, 1990; CUNHA, 1995; AZEVEDO, 1998).*

1. INTRODUCCIÓN

Actualmente, políticos e intelectuales de diferentes orientaciones ideológicas concuerdan que, en sociedades complejas como la brasileña, la participación política no puede limitarse solamente a los canales institucionales de representación (derecho de votar y ser votado), sino también exige otros instrumentos de democracia directa, como forma de ampliar el ejercicio del derecho de ciudadanía.

Este artículo se propone de forma exploratoria reflexionar sobre las potencialidades y limitaciones del llamado Presupuesto Participativo, principal programa gubernamental que envuelve la participación popular a nivel de los gobiernos locales en las últimas décadas en Brasil. En gran parte, la prominencia de este programa —en relación con otras iniciativas participativas, tales como consejos sectoriales, foros, conferencias temáticas municipales, entre otros— es debido a su formato institucional considerado extremadamente creativo y que pese a algunas diferencias entre las varias ciudades tiene una base común.

El éxito de este programa permitió no sólo su difusión en centenas de municipios de las diversas regiones —extrapolando actualmente el ámbito inicial de los llamados gobiernos populares— sino que también fue exportado hacia diversos países latinoamericanos y algunos europeos. Esperamos que la lectura de este artículo pueda permitir al lector extranjero una reflexión más exacta sobre las innumerables dificultades de implementar con éxito una experiencia de ese tipo en otros contextos socioeconómicos, sin las debidas “reducciones sociológicas”.²

Esta reflexión sobre el Presupuesto Participativo no puede estar desvinculada de las limitaciones estructurales de un país como Brasil, que presenta una estructura económica compleja, con sectores modernos y competitivos internacionalmente conviviendo con otras áreas tradicionales de baja productividad, una gran parte de ellas actuando en la informalidad, donde el mercado se presenta extremadamente fragmentado.³ Las especificidades económicas brasileñas se relacionan con nuestra fuerte desigualdad socio-económica, pues, como afirma Fabio W. Reis, ella acarrea submundos sociales donde se podría decir que, en muchos aspectos, no hay mercados reales que operen igualmente para todos (REIS, 1988).

Sergio de Azevedo

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN BRASIL: ¿REALIDAD O MITO?

La parte inicial de este artículo fue escrita para que el lector latinoamericano pueda conocer algunas informaciones básicas y relevantes de la sociedad brasileña de manera que pueda acompañar mejor la discusión del tema en cuestión. Las demás secciones del trabajo —teniendo como telón de fondo las idiosincrasias estructurales brasileñas— proponen discutir, en líneas generales, tanto la trayectoria, como las potencialidades y las limitaciones de los programas de Presupuesto Participativo en curso en Brasil. Por fin, en la sección final será realizado, de forma sucinta, un balance de la importancia de los programas participativos municipales para el perfeccionamiento democrático brasileño, discutiendo por qué el éxito del Presupuesto Participativo no puede ser separado de nuestras limitaciones estructurales y, por lo tanto, de difícil replicación mecánica en otras realidades, especialmente en países que alcanzaran un cierto grado de homogeneidad social.

2. BREVE CARACTERIZACIÓN DE LA REALIDAD BRASILEÑA CONTEMPORÁNEA

Con una población aproximada de 185 millones de habitantes —un poco mayor que el doble de Alemania— Brasil es un país continental abarcando un área de 8,5 millones de km² lo que correspondería en términos cuantitativos a más de veintitrés veces el tamaño del mencionado país. Sobre esa base territorial se alternan regiones diversificadas tanto desde el punto de vista socio-económico como geográfico.

Brasil no es propiamente pobre, sino un país extremadamente injusto y desigual, a pesar de ser la decimoquinta economía mundial, ocupa la 109^ª posición en el Índice de Exclusión Social, siendo uno de los primeros colocados en mala distribución de la renta (IPEA, 2002). En Brasil, 1% de los más ricos gana lo mismo que 50% de los más pobres, esa diferencia explica el estado de penuria en que vive gran parte de los segmentos populares (PNUD, 2001).

Por otro lado, las variaciones climáticas existentes en Brasil dan una noción de la inmensidad territorial del país: mientras que en el extremo sur hay incidencia eventual de nieve, ocurren secas prolongadas en áreas áridas y extremadamente calientes del nordeste. El país es una república federativa presidencialista compuesta de 26 estados y un distrito federal a partir de la nueva Constitución (1988).

Artículos Arbitrados

CUADERNO URBANO, ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD – VOL. VII – Nº 7 (OCTUBRE 2008) – PP. 7 – 34. ISSN 1666-6186

El territorio brasileño se divide, históricamente, en cinco grandes macrorregiones:

Norte, de baja densidad demográfica y económicamente pobre, donde se encuentra la floresta amazónica y diversas cuencas hidrográficas de gran porte.

Nordeste, densamente poblado, siendo la más pobre de las regiones brasileñas, donde los índices sociales en ciertas áreas se aproximan de la media de los países africanos subdesarrollados. Presentando seca y miseria crónicas es la región más pobre del país, con apenas US\$ 1.300 de renta media anual.

Sudeste, donde se concentra el mayor parque industrial y la mayor parte del Producto Interno Bruto del país, pero con cinturones de pobreza considerables, inclusive en sus regiones metropolitanas. La región Sudeste, donde está concentrado el mayor parque industrial del país, importantes yacimientos minerales y de petróleo.

Sur, región relativamente más homogénea, con los mejores Índices de Desarrollo Humano, IDH, con una fuerte influencia de colonización europea (especialmente, italianos y alemanes), presentando clima templado y producción agropecuaria e industrial relevante.

Centro-Oeste, región central del país, poco poblada, con importante actividad minera, agrícola y agroindustria de punta dirigida fuertemente para exportación.

En 1950, cerca de 64 % de la población brasileña vivía en el área rural y 36 % en las ciudades. En apenas cincuenta años estos índices se invirtieron y pasamos a tener 81,2% de los habitantes viviendo en áreas urbanas. En términos cuantitativos pasamos de 90 millones en 1970 a casi 185 millones al final del siglo, siendo que todos los estudios existentes indican la disminución del ritmo de crecimiento de la población (FIBGE, 2002). La pesadilla de la explosión demográfica que ocupaba posición destacada en la agenda política de los años 70 del siglo pasado fue superada. Sin embargo, los principales problemas sociales brasileños deberán ser enfrentados y arreglados en el ámbito de las ciudades.

Brasil posee veintiocho regiones metropolitanas, las nueve primeras fueron institucionalizadas en la década del 70 durante el régimen militar y las demás, en los

Sergio de Azevedo

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO DE LOS GOBIERNOS LOCALES
EN BRASIL: ¿REALIDAD O MITO?

años 90, por iniciativa de gobiernos provinciales. Las regiones metropolitanas reúnen cerca de 65 millones de personas, que corresponden al 47% de la población urbana y a 38% de los habitantes del país. Las grandes metrópolis brasileñas se caracterizan no sólo por concentrar la mayor parte de la riqueza nacional, sino también por poseer expresivos focos de pobreza y de exclusión social: se encuentran en las regiones metropolitanas 48% de los pobres, 90% de los domicilios localizados en barrios miserables y, simultáneamente, 69% del Producto Interno Bruto brasileño (DAVIDOVICH, 2001).

El ritmo del crecimiento poblacional de las regiones metropolitanas institucionalizadas, en la última década, fue un poco superior al crecimiento medio de Brasil (1,3 % al año), lo que demuestra que las regiones metropolitanas, con algunas excepciones, no son más polos de intenso crecimiento poblacional. Todos los cálculos indican, que a pesar de poseer amplias regiones deshabitadas diluidas en el interior de sus fronteras, a partir de 2025 la población como un todo debe comenzar a estabilizarse, presentando un crecimiento próximo a 0,7% con tendencia a iniciar una lenta caída (FIBGE, 2002).

En la última década, la legislación urbana al definir formas de apropiación y utilización del espacio permitidas o prohibidas en un contexto de una economía de mercado extremadamente jerarquizada y marcada por profundas desigualdades de renta, terminó por separar la “ciudad legal” —ocupada por la clase medias, grupos de alta renta y apenas por parte de los sectores populares— de la “ciudad ilegal” destinada a la mayor parte de la clase de baja renta (RIBEIRO, 1998). Así la legislación “acaba por definir territorios dentro y fuera de la ley, o sea, configura regiones de plena ciudadanía y otras de ciudadanía limitada” (ROLNİK, 1997: 13).

Esa jerarquización espacial agrava también las condiciones sociales de los más pobres, al desvalorizar fuertemente —tanto en un nivel simbólico como económico— las áreas no reguladas por el Estado. En ese sentido, puede decirse que “la ilegalidad es sin duda un criterio que permite la aplicación de conceptos como exclusión, segregación o mismo *apartheid* ambiental (MARICATO, 1996: 57)”. En función de la interdependencia de las diversas políticas urbanas, particularmente en las áreas de urbanización continua de las grandes metrópolis, incluso programas innovadores de intervención urbana y social aplicados en municipios aislados no se presentan como la solución más indicada para mejorar las

Artículos Arbitrados

CUADERNO URBANO. ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD – VOL. VII – Nº 7 (OCTUBRE 2008) – PP. 7 – 34. ISSN 1666–6186

condiciones de vida de la población. Esto porque estas iniciativas pueden no ser viables en los casos en que otras políticas urbanas recurrentes y complementarias (como la del transporte, energía eléctrica, agotamiento sanitario y abastecimiento de agua etcétera), que traspasan los límites municipales no son integradas a nivel metropolitano (AZEVEDO & MARES GUIA, 2004).

El meollo de la fragilidad institucional brasileña solamente puede ser entendido a partir de nuestro histórico proceso social. El puede ayudarnos a comprender cómo, sobre una capa formalmente poliárquica y moderna, opera relaciones sociales y uso de poderes reales que en la mayor parte de las veces no tiene sintonía con el aparato institucional legal. Nuestra profunda desigualdad social provoca submundos sociales con baja porosidad entre sí, que dificultan la universalización del mercado y la modernización del Estado (REIS, 1988).

En ese sentido, los desafíos de la gestión pública en los tres niveles de gobierno son menos de gobernabilidad —relacionados con las condicionantes institucionales del ejercicio de la autoridad política— y mucho más de “governance”, o sea vinculados a la forma de uso de esa autoridad (MELO, 1995).

Decir eso no significa negar o banalizar la importancia de los cambios institucionales, sino también percibir que los espacios para innovaciones institucionales creativas e innovadoras, aunque existan, presentan límites políticos concretos dependientes de las correlaciones de fuerzas sociales. Ignorar esos límites —adoptando una postura voluntarista progresista— puede resultar tanto en el malogro de la aprobación de esas propuestas, cuanto en el formalismo inocuo que el argot popular denomina “leyes y normas que no llegan a aplicarse”. Se destaca que —aunque con apariencia progresista— esa posición es tan nefasta cuanto el abordaje conservador que defiende estructuras institucionales que apenas reproducen el *status quo*, sin abrir oportunidades para nuevas alianzas que posibiliten transformaciones progresivas continuas.

En ese sentido, como nos enseña Margaret Levi, “entender instituciones significa entender que éstas representan delegaciones de poder de un grupo de actores para (como mínimo) otro individuo, de modo que los principales conflictos potencialmente presentes

Sergio de Azevedo

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO DE LOS GOBIERNOS LOCALES
EN BRASIL: ¿REALIDAD O MITO?

entre actores estratégicos sean resueltos. Instituciones formales no poseen apenas jerarquías internas de implementación y de tomas de decisión, pues son capaces también de establecer y ratificar el poder coercitivo de ciertos miembros de la sociedad relativamente a otros. Los mecanismos de delimitación de opciones, incluyendo opciones contractuales, reflejan una distribución de poder” (LEVI, 1991: 81).

Además, los cambios institucionales ocurren normalmente de forma progresiva y son productos tanto de factores endógenos como de presiones externas, o de ambos. Esto significa que el equilibrio institucional es como máximo relativamente estable. En la inmensa mayoría de los casos en que se desea incentivar cambios —en otras palabras, utilizar el propio formato institucional como una de las variables independientes (o por lo menos con posibilidad de intervenir en el proceso)—, no hay intención de replicar automáticamente un encaje casi perfecto, pues ese sería un factor inhibitorio de cambios, ni mucho menos caer en el extremo opuesto, una vez que una fuerte asimetría entre normas y el equilibrio de fuerzas entre los agentes significaría hacer inviable el proceso de institucionalización por boicoteo de los actores con mayor control sobre recursos estratégicos, que vengan a sentirse perjudicados (AZEVEDO & MARES GUIA, 2003).

Así, el equilibrio buscado tiene que tomar en cuenta, por un lado, el peso relativo de los diferentes agentes y, por otro, ser lo bastante creativo como para permitir espacios institucionales para otros actores relevantes, *alejados* de esa arena o con participación por debajo de sus potencialidades presentes y futuras.

3. LOS NUEVOS CANALES INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN Y EL SURGIMIENTO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

En el ocaso del ciclo autoritario militar (1964-1984) en Brasil, la mayoría del frente amplio y extremadamente diversificado —incluyendo, inclusive sectores gubernamentales— que buscaba la superación del sistema político vigente, a través de una transición gradual y menos traumática, colocó en la agenda política el tema de redemocratización del orden y la retórica de la participación popular. Se asistió a un conjunto de tentativas, a partir de los años 80, de implementación de programas participativos, a través de los cuales se bus-

Artículos Arbitrados

CUADERNO URBANO, ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD – VOL. VII – Nº 7 (OCTUBRE 2008) – PP. 7 – 34. ISSN 1666-6186

caba conferir centralidad a la cuestión social e incentivar la movilización de los ciudadanos en los esfuerzos de superación de las condiciones adversas de vida urbana, que penalizaban contingentes significativos de la población del país.

Se resalta que sobre el rótulo genérico de “políticas” o “programas” seguidos del adjetivo “participativos” se engloban dos propuestas diferentes que en verdad significan, tipos de desarrollo comunitario bastante distintos, tanto en términos de amplitud cuanto de poder decisorio y motivación a la participación. Esas propuestas tienen implicaciones totalmente distintas para el formato institucional de relación entre Estado-sociedad. El primer tipo de propuesta, que denominamos de “participación restringida o instrumental”, se caracteriza por el desarrollo de la comunidad directamente beneficiada en un proyecto específico, o en un programa de ámbito local, a través de la disponibilidad de mano de obra (voluntaria o sub-remunerada) y en definiciones de micro prioridades y destinación de ciertos recursos y equipamientos de consumo colectivo, directamente concernientes a aquella iniciativa gubernamental específica. Este es el ámbito de participación que gran parte de la literatura sobre el tema se refiere al tratar el problema de las relaciones entre “poblaciones periféricas y el Estado”. El segundo tipo, a falta de una mejor denominación, llamamos de “participación ampliada” o “neo-corporativa”. Ese segundo modelo se refiere a la capacidad de los grupos de interés de influir, directa o indirectamente, las macro prioridades, directrices y la formulación, reestructuración o implementación de programas y políticas públicas, a través de consejos, conferencias, foros, etcétera (AZEVEDO & PRATES, 1995)

En el momento del proceso de redemocratización la mayoría de las experiencias colocadas sobre la rúbrica de políticas o programas participativos se refería al que denominamos más arriba de “participación restringida o instrumental” comandados, casi que exclusivamente, por movimientos reivindicativos (asociaciones de barrios y de favelas, movimientos de transporte, de una región, demandas por servicios de salud, educación, etcétera), cuyo objetivo es el de obtener del Estado mejorías socio-económicas. En otras palabras, se trata de organizaciones típicas de articulación de intereses, orientadas a la producción de “bienes colectivos” de naturaleza negociable (urbanización de favelas, construcción de guarderías infantiles, escuelas, puestos de salud, saneamiento básico), en las cuales no

Sergio de Azevedo

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN BRASIL: ¿REALIDAD O MITO?

están en juego cuestiones de principios o valores. A través de ese tipo de iniciativa, el gobierno buscaba alcanzar diferentes objetivos: dividir responsabilidades con las comunidades carentes en la aplicación de presupuestos escasos; ampliar los recursos disponibles, a través de la substitución de parte del capital por mano de obra gratuita o subremunerada; aumentar la eficacia en la destinación de recursos; elevar el nivel de legitimidad del gobierno o de sus políticas públicas.

La otra modalidad de desarrollo comunitario, que denominamos de “participación ampliada” o “neo-corporativa” atrae además de algunas pocas organizaciones reivindicativas de nivel municipal (federación de favelas, coordinación de los movimientos de los sin casa, etcétera), principalmente los llamados “movimientos sociales clásicos”. Desde el punto de vista sociológico, los “movimientos sociales clásicos” pueden ser definidos como organizaciones colectivas orientadas primariamente para fines de naturaleza normativa o ideológica, o sea, para asegurar o transformar valores básicos que regulan el orden institucional de una sociedad. Se encajan, en esta clasificación, los movimientos ambientalistas, de género, contra la discriminación racial y pacifistas, entre otros. Esto no significa que esos movimientos no puedan desarrollarse en actividades dirigidas para ganancias instrumentales o reivindicaciones negociables (especialmente, como forma de defender y difundir sus principios y valores), al mismo tiempo, su énfasis es la defensa de bienes colectivos no negociables (por ejemplo, igualdad de género y racial, defensa del medio ambiente, paz, etcétera).

Al consagrar la participación popular en la gestión de la cosa pública, la Constitución Federal de 1988 institucionalizó esta última modalidad, principio que fue reiterado por gran parte de las Constituciones estaduais y por diversas leyes orgánicas municipales⁴ que prevén la creación de Consejos temáticos estaduais y municipales, relacionados con cuestiones relevantes para los ciudadanos, tales como educación, salud, habitación, asistencia social, entre otros.

Como antes de la constitución de 1988 eran raros los casos de experiencias participativas municipales, se puede decir que a nivel macro —o sea, para Brasil de forma general— la actuación de los Consejos en los últimos veinte años es relativamente positivo en términos de “accountability”, *responsabilidad* y mayor fiscalización de las políticas sectoriales munici-

4. Como por primera vez en Brasil los municipios pasaron a ser considerados entes federativos, tal cual los estados federados y la Unión, las llamadas Leyes Orgánicas Municipales, son de hecho una especie de “constituciones municipales”.

Artículos Arbitrados

CUADERNO URBANO. ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD – VOL. VII – Nº 7 (OCTUBRE 2008) – PP. 7 – 34. ISSN 1666-6186

5- Ver, entre otros, SANTOS, 2000; OPUR, 2001; SANTOS JUNIOR, 2001; ABRANCHES & AZEVEDO, 2004; SANTOS JUNIOR & RIBEIRO & AZEVEDO, 2004.

6- *El papel de los Consejos Sectoriales, a pesar de su importancia estratégica, por producir fundamentalmente "políticas regulatorias" pactadas entre los diversos agentes involucrados con un tema sectorial, presenta baja capacidad de movilización popular; visto que sus deliberaciones no garantizan de por sí, acceso inmediato a los bienes de consumo colectivo.*

pales, especialmente en las grandes metrópolis. Al mismo tiempo, la bibliografía reciente sobre el tema muestra que hay enormes diferencias regionales, entre ciudades de una misma región (inclusive, teniendo en cuenta aquellas del mismo tamaño) y cuando se comparan los diversos Consejos sectoriales entre sí. Además, muchas de las investigaciones disponibles pueden ser leídas de diferentes formas (de manera más positiva o negativa, dependiendo de los presupuestos y de los enfoques teóricos de los autores).⁵

En la gran mayoría de los pequeños y medianos municipios las políticas estandarizadas del gobierno federal y de los gobiernos estatales, al exigir una profusión de Consejos obligatorios, sin tener en cuenta las idiosincrasias locales han acarreado efectos perversos, que ocurren del desajuste entre "ingeniería institucional" y "correlación de fuerzas" de los varios agentes involucrados. Como suele suceder cuando el formato institucional — incluso democrático, progresista y pleno de buenas intenciones — no se ajusta a las prácticas y culturas políticas locales, fuertemente relacionadas con las correlaciones de fuerza existentes, ocurre lo que pasó a denominarse "alcaldización" de los consejos sectoriales, o sea en un formalismo, en el cual los gobernantes montan un consejo *fantasma*, apenas para cumplir una obligación legal para la transferencias de dinero específicas por parte del gobierno estadual o de la Unión.⁶

El gran atractivo del presupuesto participativo, en relación con los Consejos Sectoriales, es su capacidad de definir el destino de recursos para implantación de obras de infraestructura y servicios públicos de consumo colectivo — en corto espacio de tiempo — de interés de una gran diversidad de grupos de moradores. Como se verá, en seguida, los primeros años de programas de ese tipo tiende a priorizar una gama elevada de iniciativas pulverizadas por los diversos barrios populares, características de políticas distributivas. Solamente con el pasar del tiempo y con mayor experiencia de los liderazgos involucrados, a través de una "ingeniería institucional creativa", existe la posibilidad y, si comenzar a abrir mayor espacio para obras y servicios públicos considerados estructurantes para las diferentes regiones del municipio.

4. LA TRAYECTORIA RECIENTE DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN BRASIL: UN SUCINTO BALANCE

El proceso de institucionalización de los instrumentos de participación directa de la población — vistos como canales complementarios a la democracia representativa — y la reconquista de la autonomía municipal, a través de la Constitución Federal de 1988 en Brasil,

Sergio de Azevedo

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN BRASIL: ¿REALIDAD O MITO?

permitieron en los últimos veinte años nuevas prácticas de organización del poder en el ámbito local, donde comenzó a destacarse la participación de las organizaciones representativas de la sociedad en la gestión de las políticas públicas.

Es en ese contexto que a partir del final de los años 80 gana visibilidad nacional la política de Presupuesto Participativo con la experiencia de Porto Alegre (FEDOZZI, 1999, DIAS, 2002). Esa práctica luego se difundió para diversas capitales, alcanzó tanto las llamadas administraciones populares, capitaneadas por el Partido de los Trabajadores —Belo Horizonte, Vitória, Brasília, Belém— como las grandes metrópolis gobernadas por otros partidos de diferentes tendencias como Salvador y Recife.⁷

Actualmente, decenas de ciudades pequeñas y medias del país implementan política similar, utilizando diferentes formatos organizacionales y con resultados desiguales en cuanto al éxito alcanzado.⁸

Aún variando bastante para cada ciudad los diferentes modelos del Presupuesto Participativo presentan algunos puntos en común. Normalmente, el proceso se inicia con la realización de asambleas que congregan moradores de barrios próximos localizados en cada una de las regiones tradicionales de la ciudad. En ese momento, los moradores son informados sobre la composición del presupuesto municipal y el monto de recursos disponibles, siendo realizadas una o más asambleas para la selección de las demandas de la sub-región y la elección de los delegados que irán a defenderlas en el foro regional.

En la secuencia del proceso, los delegados electos en esas asambleas participan del foro regional, donde definen el orden de prioridades de las demandas de servicios y obras a ser encaminadas al foro municipal.⁹ En la instancia regional, en muchos casos, es todavía realizada la elección de los miembros que irán a representar cada región en la comisión o grupo encargado del acompañamiento y fiscalización del Presupuesto Participativo, por ocasión de la implementación de las obras y servicios.

Por fin, el Presupuesto Participativo es consolidado en el foro municipal en la versión en que será encaminado a la Cámara de los Concejales para análisis de los parlamentarios. Se puede decir que el foro municipal es un evento de carácter político, en el cual culmina

7- Aunque Porto Alegre se presente como el gran impulsor de la idea del Presupuesto Participativo, estudios recientes indican que Olívio Dutra, el primer Alcalde del Partido de los Trabajadores que implantó ese proyecto en aquella ciudad, se habría inspirado en un programa análogo denominado La Alcaldía en los Barrios, desarrollada en el inicio de la década del 80, durante la primera administración de Jarbas de Vasconcelos en la ciudad de Recife. Ver al respecto MELO, 2000.

8- Para un balance general de algunas de esas experiencias en diversas ciudades brasileñas ver, entre otros, CARVALHO & MILLER, 1991; SANTOS, 1996; FARIA, 1996; SOMARRIBA & DULCI, 1997; BOSCHI, 1999; FEDOZZI, 1999; FADUL, 2000; SOMARRIBA, 2000; AVRITZER, 2005; AZEVEDO & FERNANDES, 2005).

9- En algunos municipios los delegados regionales antes de deliberar participan de "visitas" o "caravanas de prioridades" a los locales donde se deberán situar los pleitos formulados, para que puedan disponer de una visión más comprensiva y comparativa de los problemas de la región (AZEVEDO & MARES GUIAS, 2005).

Artículos Arbitrados

CUADERNO URBANO. ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD – VOL. VII – Nº 7 (OCTUBRE 2008) – PP. 7 – 34. ISSN 1666-6186

10- En la mayoría de las grandes metrópolis, luego de la realización del Foro Municipal, tienen lugar mecanismos (periódicos, "ferias culturales", asambleas etc.) orientados a difundir junto a las diversas regiones de las ciudades la versión final del Presupuesto encaminada a través del Ejecutivo, a la Cámara de Concejales,

todo el proceso¹⁰. Después del encaminamiento oficial de la propuesta al legislativo municipal hay diferentes tipos de movilización para que la población potencialmente beneficiada haga presión sobre la Cámara de Concejales para garantizar la aprobación de la mayor parte de las obras y servicios pactados durante el proceso del Presupuesto Participativo.

5. POTENCIALIDADES E IMPACTOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: UN BREVE ALEGATO

El programa aumenta la visibilidad del proceso presupuestario, anteriormente visto apenas como cuestión de especialistas. Crece el número de personas envueltas con la temática, aumentando el control social y obligando al poder público municipal a prácticas más transparentes.

El Presupuesto Participativo es un proceso educativo, que a través de un formato institucional ingenioso (un excelente ejemplo de la importancia política de la variable institucional defendida por los neoinstitucionalistas) permite a partir de demandas particularistas y locales —a partir de un proceso de filtración y negociaciones sucesivas— discutir cuestiones más amplias de la ciudad. Los participantes inician el proceso con una visión micro (la casa, la calle y lo máximo el barrio) y una pauta maximalista (demandando todas las necesidades básicas) y paulatinamente en el transcurso del proceso se aproximan de una visión más comprensiva de la ciudad, de los problemas urbanos y de las limitaciones gubernamentales, pasando a defender una pauta viable. En resumen, ocurre un aprendizaje de la política en cuanto arena de alianzas, negociaciones, conflictos y permutas.

Otra cuestión crucial tiene que ver con las transformaciones político-administrativas advenidas de la movilización de la sociedad. Vale aquí destacar que en innumerables experiencias analizadas, el Legislativo Municipal, que se muestra inicialmente refractario al nuevo procedimiento, termina —si no desistiendo— por lo menos reduciendo considerablemente el ejercicio de su poder de veto a las prioridades definidas por el Presupuesto Participativo, cuando percibe la legitimidad social de éste y siente la presión de

Sergio de Azevedo

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN BRASIL: ¿REALIDAD O MITO?

la sociedad organizada durante el proceso legislativo. Ese hecho es de la mayor importancia social, pues el Programa al legitimar la agenda de demandas permitió una política redistributiva, aunque mitigada, a través del mayor destino de recursos públicos hacia las áreas necesitadas, rompiendo una tradición arraigada desde el tiempo de Brasil Colonia, cuando el sector público invertía prioritariamente en barrios nobles y áreas centrales valorizadas en detrimento de la periferia popular.

Además de eso, toca frontalmente a las prácticas de clientela (*patronage*) de destinación de recursos. De hecho, se considera que el mayor mérito del Presupuesto Participativo consiste en combinar las características democráticas y progresistas con la capacidad de competir ventajosamente con las prácticas de *patronage*. Tanto es así que en aquellas municipalidades donde el Presupuesto Participativo ha sido adoptado regularmente, inclusive políticos tradicionales vienen percibiendo que si se contraponen a él, resulta en un costo político elevado (AZEVEDO & ANASTASIA, 2002).

Por último, merece destacarse el impacto modernizador producido por el Presupuesto Participativo sobre las diferentes agencias públicas municipales, responsables de las obras y prestación de servicios sociales. En que pese a las iniciativas convencionales de modernización implementadas (reformas administrativas, reformulación de los organigramas, etcétera), se verificó un significativo consenso de que las transformaciones y el aumento de la eficiencia de aquellos órganos deberían ser, en gran parte, debitados a la presión y a la mayor capacidad de fiscalización de los ciudadanos propiciada por los instrumentos dispuestos por el Presupuesto Participativo.

6. LIMITES Y DESAFÍOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO BRASILEÑO

En diferentes experiencias se constató tentativas, por parte de los políticos tradicionales, de capturar al Presupuesto Participativo, pues lo nuevo siempre viene, en mayor o menor grado, mezclado con lo viejo. Los políticos de corte populista y grupos que poseen control sobre algún tipo de recurso estratégico buscan, algunas veces, actuar en el sentido de adaptar prácticas de clientela (*patronage*) a los nuevos procedimientos del Presupuesto Participativo.

Artículos Arbitrados

CUADERNO URBANO. ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD – VOL. VII – Nº 7 (OCTUBRE 2008) – PP. 7 – 34. ISSN 1666-6186

11- *Una investigación realizada en Belo Horizonte muestra que en el inicio del llamado Presupuesto Participativo de Viviendas Populares —una versión sectorial del PP para una política pública considerada prioritaria por la Alcaldía— cuando la selección de los beneficiados por los programas habitacionales era definida sin ninguna reglamentación por los coordinadores de los núcleos de los Movimientos de los Sin Casa, habrían ocurrido elecciones personalizadas de la más grotesca tradición de políticas de patronage (incluyendo, incluso, favores sexuales de mujeres beneficiadas), sin ningún respeto al espíritu de “universalismo de procedimientos” que inspiraba a los paradigmas de la política de vivienda de la Alcaldía (RIBEIRO, 2001).*

12- *En el caso de elitismo clásico, sea para Pareto (personas con mayor “capacidad” en su ramo de actividad), Mosca (dominio de la clase política) o Michells (la “ley de hierro de la oligarquía”), la sociedad es siempre vista por la dicotomía “elites” versus “masas”, estas últimas amorfas y siempre manipuladas o dominadas. En el llamado “elitismo competitivo” contemporáneo —que tiene como figura de proa a Schumpeter— la democracia es considerada apenas un subproducto instrumental de un método competitivo de renovación de elites. Para los defensores de esos abordajes, programas de “participación directa” no tendría ninguna eficacia operacional más que ser un instrumento de manipulación o de mayor legitimación simbólica de las elites. Para un análisis más profundo de este debate ver, entre otros, los dos tomos del libro Teoría de la Democracia Revisada (SARTORI, 1994).*

Es notorio que incluso algunos de los nuevos actores que emergen con el Presupuesto Participativo (asociaciones y liderazgos populares) usaron métodos que, según cierta perspectiva analítica, podrían ser denominados de “neoclientelistas”¹¹. Esa ha sido, entre otras, una de las razones por las cuales, mantenida su esencia, ese formato viene sufriendo permanentes alteraciones en el sentido de su perfeccionamiento institucional. A partir del cálculo del desempeño y de los resultados alcanzados periódicamente, desde las diferentes municipalidades se viene introduciendo “correcciones de dirección” en los reglamentos que balizan su elaboración.

En relación con los citados nuevos actores, otra cuestión capaz de despertar debates acalorados y diferentes interpretaciones —tanto en relación con los programas del presupuesto participativo como también a otras políticas que envuelvan participación de la comunidad carente— se refiere a la gran asimetría existente entre los líderes y sus representados, por lo menos del punto de vista socio-económico. En relación con el perfil de la renta, se constata que la mayor parte de los consejeros en las grandes metrópolis brasileñas presenta un perfil muy superior al de la población pobre: 65% recibe rendimientos arriba de cinco salarios mínimos y 38%, encima de diez (SANTOS, JUNIOR & RIBEIRO & AZEVEDO, 2004: 36-37).

Del mismo modo, la mayoría de los líderes de los consejos sectoriales (salud, educación, seguridad social) representantes de la sociedad organizada, que negocian en esas regiones metropolitanas con los gobiernos locales demandas de bienes y servicios públicos para los sectores de baja renta, presentan un perfil educacional superior de la población que representan. En ese sentido, según investigaciones recientes, mientras que gran parte de los sectores populares está lejos de completar el primer grado de escolaridad (ocho años), sus líderes poseen —en abrumadora mayoría— alta escolaridad, siendo considerable el número de pos-graduados, especialmente en los municipios de mayor tamaño.

Los datos de la tabla siguiente pueden proporcionar una lectura conservadora, en la cual supuestamente se corroboraría uno de los presupuestos de los abordajes elitistas, que considera que los diferentes sectores de la sociedad son siempre controlados o representados por elites¹². Al mismo tiempo, otra lectura posible sería que la elección mayoritaria de

Sergio de Azevedo

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN BRASIL: ¿REALIDAD O MITO?

líderes oriundos de los estratos medios para actuar como interlocutores junto a los gobiernos locales puede estar reflejando los efectos sociales de la extrema carencia y desigualdad que marcan nuestra estructura social. La existencia de submundos sociales, en las palabras de Fabio Wanderley, con baja articulación y porosidad entre sí —que presentarían inclusive semejanzas con castas— no sólo dificultaría la formación de un mercado universal sino que también volvería extremadamente desventajoso para los estratos populares la competición por presupuestos públicos junto al Estado. En una situación de ese tipo puede ser lógico para los sectores más carentes escoger representantes capaces de hablar la lengua de las elites como forma de buscar maximizar los intereses populares.

Liderazgos de la sociedad organizada por escolaridad, según las regiones metropolitanas – Brasil

Región Metropolitana	Escolaridad de los consejeros		
	Baja escolaridad	Media escolaridad	Alta escolaridad
Río de Janeiro	12%	27%	61%
São Paulo	10%	24%	66%
Belo Horizonte	22%	35%	43%
Recife	25%	33%	42%
Belém	12%	57%	31%
Total	11%	27%	62%

Fuente: Governanza Democrática y Poder Local (SANTOS, JUNIOR & RIBEIRO & AZEVEDO, 2004:36)

Datos Primarios: IPPUR/UFRJ, PUC/SP, PUC/MG, UFPA, UFPE, FASE, 1999-2001. Tabulación especial del Observatorio (IPPUR/UFRJ - FASE, 2002)

Todavía en términos de limitaciones, es notorio que el Presupuesto Participativo enfrenta el llamado *congelamiento* de los gastos presupuestarios, que reduce considerablemente los márgenes de maniobra en destinación de recursos del Poder Ejecutivo en los tres niveles del gobierno. La verdad es que debido a dotaciones previamente definidas por ley y los gastos de costeo de la máquina pública municipal, no es grande el volumen de recursos cuya destinación puede ser decidida a través del Presupuesto Participativo.

Artículos Arbitrados

CUADERNO URBANO. ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD – VOL. VII – Nº 7 (OCTUBRE 2008) – PP. 7 – 34. ISSN 1666-6186

13- Inversión en educación, salud y seguridad social por determinación constitucional significan casi 30% de los gastos presupuestarios de los gobiernos locales. Del otro lado, la llamada Ley de Responsabilidad Fiscal no permite gastos mayores al 60% del presupuesto en el pago de servidores públicos (antes de esa ley, la gran parte de los gobiernos locales y provinciales tenía gastos medios en esa rúbrica del 80%). En un contexto de poca flexibilidad de los gastos presupuestarios no restan muchos recursos para inversión en nuevas políticas como es el caso del Presupuesto Participativo.

14- Hay experiencias recientes en Belo Horizonte de permitir la participación de la población a través del uso de computadoras (o sea, en los que participan especialmente los sectores medios).

En la mayoría de los casos estudiados, el porcentaje y los valores absolutos de los presupuestos dispuestos fueron relativamente bajos para el porte de las respectivas ciudades, no excediendo el porcentaje de 10% a 15% de la recaudación del municipio¹³.

A pesar de la modernización operacional de las Alcaldías propiciada por presión de los sectores organizados en los programas de presupuesto participativo, el desempeño de los órganos y empresas públicas orientadas a la realización de las obras, no ha sido muchas veces siquiera de viabilizar la aplicación efectiva de los pocos recursos disponibles (SILVA JUNIOR, 2001).

Otro dilema importante se refiere a la baja participación de los sectores medios en esos programas, pues como las presupuestas prioridades son para los de mayor carencia, la clase media no ve ningún atractivo instrumental en esos programas. Por lo contrario, una parte importante de los recursos tradicionalmente invertidos en los barrios nobles fueron redistribuidos para las regiones periféricas. En ciudades con mayor tradición con esos programas —como Porto Alegre y Belo Horizonte— se busca priorizar obras regionales de estructura, así como crear algunos foros conectados al Presupuesto Participativo, orientados para la regulación de la ciudad (por ejemplo, los Consejos de las Ciudades), como forma de incentivar una mayor aproximación de los sectores medios.¹⁴

En el caso brasileño, aunque se reconozca que la efectividad de una política de ese tipo pueda quedar comprometida cuando los recursos involucrados se sitúan en un nivel tan modesto, es necesario matizar esta cuestión, pues los beneficios de esa práctica exceden significativamente el simple acceso a los bienes públicos de primer nivel. Aún tratándose, en la mayoría de los casos, de un efecto positivo no esperado, se debe resaltar que al instituir una arena pública no estatal para la negociación de intereses, envolviendo asociaciones reivindicativas, movimientos sociales e individuos, el Presupuesto Participativo rompió con los paradigmas clásicos de la Administración Pública e integró diversos sectores de la sociedad en el proceso de toma de decisiones sobre el destino de los recursos de las Alcaldías.

En resumen, a través del Presupuesto Participativo la política pública deja de ser vista y experimentada apenas como un proceso de agregación de preferencias dadas, y pasa a

Sergio de Azevedo

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN BRASIL: ¿REALIDAD O MITO?

incorporar una dimensión deliberativa, que envuelve también la formación y la transformación de las preferencias, la construcción del consenso y la explicitación de la diferencia (AZEVEDO & ANASTASIA, 2002).

7. A MODO DE CONCLUSIÓN: VIRTUDES Y LÍMITES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Las relaciones entre demandas, políticas y resultados constituyen una cadena causal que depende, entre otros factores, de la imagen conferida a las instituciones políticas a través de las cuales las preferencias de los ciudadanos son vocalizadas y admitidas en la agenda pública, informando la formulación de las políticas públicas y su implementación.

En las democracias, el sufragio universal permite teóricamente una igualdad política entre todos los ciudadanos. Sin embargo, dado el control diferencial de recursos políticos existente en las sociedades contemporáneas, especialmente en aquellas atravesadas por altos grados de desigualdades económicas y sociales, algunos actores individuales y colectivos más que otros tienen mayores oportunidades y condiciones de expresar sus preferencias y de insertarlas en la agenda pública.

Esto significa que, inclusive en las democracias, el poder de agenda¹⁵ de los diferentes actores políticos es una variable dependiente de las condiciones sociales e institucionales vigentes en cada sociedad. Así, paralelamente a los instrumentos formales de la democracia representativa, están surgiendo nuevos mecanismos de responsabilización, que enfatizan la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas.

El gran desafío que se coloca actualmente, para las democracias nuevas o ya consolidadas, se refiere al perfeccionamiento de las instituciones democráticas, con vistas a permitir su operación en los intersticios electorales, acoplando a los mecanismos clásicos de la representación formas institucionalizadas de participación política, que permitan la ampliación del derecho de verbalización de las preferencias de los ciudadanos y el control público del ejercicio del poder (ANASTASIA, 2000). Esto implica un ejercicio de ingeniería institucional que permita transformar la democracia en un juego interactivo, jugado en múltiples arenas y en un contexto decisorio continuo (SARTORI, 1994).

15- Por "poder de agenda" se entiende la capacidad de insertar en la agenda política alternativas que correspondan a los intereses de los actores. Esta capacidad engloba el derecho de formular y de expresar intereses, el derecho de tener sus preferencias igualmente consideradas en la conducta del gobierno, el derecho de proponer, iniciar o modificar legislación, el derecho de determinar ritmos y secuencias de procedimientos a lo largo del proceso decisorio y el derecho de fiscalizar la implementación de políticas públicas (ANASTASIA 2000:5).

Artículos Arbitrados

CUADERNO URBANO, ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD – VOL. VII – Nº 7 (OCTUBRE 2008) – PP. 7 – 34. ISSN 1666-6186

Además de esto, nuevos formatos institucionales pueden ser pensados e implementados pretendiendo disminuir la asimetría de recursos entre los actores, con énfasis en los recursos de información, cuya concentración, como se sabe, perturba y distorsiona el proceso democrático. Consideramos que, para el caso brasileño, la innovación propiciada por los Programas Municipales de Presupuesto Participativo constituye, al menos potencialmente, una interesante solución institucional, que puede producir impactos equalizadores sobre el estándar de distribución de recursos políticos, insertando en la agenda pública nuevos actores, nuevos *issues*, nuevos procedimientos de “responsabilidad” y afectando, consecuentemente, la naturaleza de las decisiones en cuanto a las políticas públicas.

A pesar de todas las virtudes de los programas municipales de Presupuesto Participativo, una de las grandes dificultades de replicar en los modelos brasileños la de los países desarrollados con una relativa homogenización social, es fruto de las fuertes diferencias entre actores y sus prioridades.

Para comenzar la composición del asociativismo en Brasil presenta características muy diferentes de la mayoría de los países del llamado primer mundo, donde es extremadamente importante el papel de los movimientos sociales clásicos, orientados primariamente para fines de naturaleza normativa. En términos de políticas públicas esos movimientos tienden a defender la implementación de políticas regulatorias afines con los valores por ellos defendidos. En Brasil estas asociaciones son minoritarias y formadas —salvo raras excepciones— fundamentalmente por sectores de las clases media y alta, con bajo poder de movilización popular.

Aunque enfaticen la defensa de bienes colectivos no-negociables (contra la discriminación de género, etnia, opción sexual y la defensa del medio ambiente, de la paz, de la reforma urbana, entre otros), esto no significa que estos movimientos no puedan involucrarse en actividades orientadas a ganancias instrumentales o reivindicaciones negociables. Pero en esos casos, esas acciones son percibidas como un medio o una estrategia para lograr en el futuro cambios más amplios (AZEVEDO, 1994, AZEVEDO & PRATES, 1995).

Como discutimos a lo largo de ese artículo, la mayoría de las asociaciones existentes actualmente en Brasil —asociaciones de barrios y de favelas, movimientos por transporte o

Sergio de Azevedo

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN BRASIL: ¿REALIDAD O MITO?

por vivienda, etcétera— pueden ser clasificadas como movimientos reivindicativos y tendrían como principal objetivo el desarrollo de acciones junto al Estado, buscando mejoras sociales. En resumen, como fue visto, se trata de organizaciones típicas de articulación de intereses orientadas para la producción de bienes colectivos de naturaleza negociable tales como la urbanización de villas y favelas, construcción de guarderías infantiles, de escuelas, de puestos de salud, de red de saneamiento básico etc. O sea, no hay cuestiones de principio o de valores en juego como en el caso de los movimientos sociales (BOSCHI, 1987; AZEVEDO & PRATES, 1995).

Con la profesionalización de un cierto número de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) comandadas por movimientos sociales clásicos, ha sido posible la consolidación de alianzas con un gran número de organizaciones reivindicativas, engendrando un círculo virtuoso.

Aunque, en casos específicos, esas organizaciones reivindicativas puedan participar de alianzas y concertaciones dirigidas para la gestación de políticas regulatorias tradicionales, el foco privilegiado por esos grupos ha sido predominantemente las políticas distributivas capaces de responder directamente a sus reivindicaciones puntuales¹⁶

Son las organizaciones reivindicativas que predominantemente participan del Presupuesto Participativo y otros programas similares. En otras palabras, si el gobierno funcionase de forma adecuada en términos de servicios públicos básico y de consumo colectivo para los sectores populares, seguramente habría muy poco incentivo para la participación de esos programas en la forma en que están estructurados.

Esto queda muy claro, con las bajas prioridades de los sectores populares para comprometerse con programas dirigidos para regulación de políticas públicas (participación ampliada) y fiscalización del ejecutivo en contraposición a proyectos puntuales de producción de bienes públicos o de consumo colectivo. En otras palabras es fácil movilizar personas para participar de movimientos de viviendas que llaman la atención con presupuestos para financiamiento y subsidios para la construcción de hogares populares, pero es más bien espinoso y difícil lograr movilizar esa misma clientela para colaborar en la definición de los parámetros para una política de vivienda del gobierno local, que incluya la

16- Como vimos, las organizaciones reivindicativas sectoriales (asociaciones de barrio, grupos de los "sin casa", movimientos por el transporte, etcétera) generalmente priorizan políticas distributivas espacialmente definidas. Sin embargo, cuando congregadas en federaciones, confederaciones y foros de nivel municipal, regional o estadual, hasta por necesidad de una visión más comprensiva de la realidad, son también atraídas por la defensa de políticas de corte más amplio (políticas regulatorias).

Artículos Arbitrados

CUADERNO URBANO. ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD – VOL. VII – Nº 7 (OCTUBRE 2008) – PP. 7 – 34. ISSN 1666-6186

17- Según Olson, “sanciones y recompensas sociales son incentivos selectivos, esto es, son incentivos del tipo que puede ser utilizado para movilizar un grupo... un individuo recalcitrante puede ser colocado en el ostracismo, y el que colabora puede ser invitado al centro del círculo privilegiado” (OLSON, 1999: 73). O sea, esos incentivos podrían ser positivos, siendo presentados a través de la exaltación pública a los miembros más asiduos, fiestas, músicas, sorteos de premios etc. O negativos, cuando manifiestos a través de piquetes de grave alusión pública negativa a los que no comparecen a las movilizaciones, entre otros.

discusión y definición de presupuestos, del formato institucional, de las fuentes de financiamiento, de los criterios de selección de los candidatos, del sistema de financiamiento y de amortización de los préstamos, entre otros.

A pesar de eso, vale resaltar que incluso los autores partidarios de análisis fundamentados en el presupuesto de la elección racional (Rational Choise) y de la búsqueda de ganancias instrumentales por parte de esas organizaciones populares, concuerdan que la actuación de los movimientos reivindicativos traen importantes cúmulos de capital social (PUTNAM, 1996). Aunque esas ganancias en la esfera de la ciudadanía deberían ser vistas como “efectos positivos no esperados” de la acción de esas organizaciones y no como objetivos deliberadamente buscados.

La movilización de un grupo para luchar por un objetivo común no es tarea fácil. En ese sentido, cabe preguntar lo que movería a los individuos en dirección a la participación y, simultáneamente, lo que haría con que una parte significativa de la población permaneciese siempre al margen de ese proceso.

Tratándose de acción colectiva, el clásico trabajo de Mancur Olson —publicado por primera vez en 1965— busca mostrar que la lógica que organiza los grandes grupos para la promoción de intereses comunes no descendería de la premisa del comportamiento racional centrado en intereses personales. Esto porque al percibir que su comportamiento individual tendría baja significación para el resultado de los intereses del gran grupo, la tendencia de la mayoría de las personas sería la de evitar los costos de la participación, una vez que esa actitud no podría ser penalizada por la no incorporación de los posibles bienes públicos o colectivos logrados en ese proceso (OLSON, 1999).

Una de las conclusiones de Olson es que, para ampliar el nivel de participación y garantizar mayor involucramiento en la lucha general, los organizadores de esos grupos deben apropiarse de los llamados “incentivos selectivos”, bien como de mecanismos capaces de penalizar los “free riders”¹⁷. Otra posibilidad de ampliar el desarrollo de los individuos en la acción colectiva, señalada por el autor en trabajos posteriores, sería el surgimiento de emprendedores capaces de asumir la mayor parte de los costos de la participación persiguien-

Sergio de Azevedo

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN BRASIL: ¿REALIDAD O MITO?

do recompensas individuales futuras —simbólicas y/o instrumentales— que se podrían traducir en prestigio, apoyo electoral, poder, etcétera (OLSON, 2001).

En el caso del Presupuesto Participativo en Brasil, la posibilidad de redestinación de una considerable cantidad de recursos de los gobiernos locales hacia las periferias (anteriormente destinados a los barrios nobles), a través de un programa en que el formato institucional prioriza a los más pobres y a los que participan más intensamente, atraen fuertemente sectores populares “vis-a-vis” a las clases medias, pues el cálculo de costo beneficio tiende a ser atrayente para los primeros. Obviamente, incluso en esos casos, la existencia de experiencias anteriores de cooperación y acción colectiva en las diferentes ciudades brasileñas, en la forma pregonada por Robert Putnam¹⁸ afecta significativamente el desempeño de los programas populares de características participativas¹⁹.

Sea en grandes ciudades de regiones más deprimidas de algunos pocos países europeos que presentan una significativa heterogeneidad social, donde el desempeño de los gobiernos locales, en términos de Welfare State, estén muy abajo de las expectativas de los sectores más carentes, sea en pequeños municipios con un número pequeño y homogéneo de habitantes, parece ser improbable que un programa similar al analizado, pueda presentar el éxito ocurrido en Brasil²⁰.

Para finalizar, debe ser resaltado que el surgimiento de canales de participación semidirecta en Brasil ocurre en el ocaso del régimen militar donde los poderes legislativos en las tres esferas de gobierno no tenían legitimidad ni capacidad de intermediación de demandas junto al Estado, siendo del interés de los ejecutivos municipales incentivar la formación de interlocutores con un mínimo de credibilidad en la comunidad desorganizada, especialmente de las periferias de las grandes ciudades. En el caso de los países occidentales con democracia consolidada, al contrario, el debilitamiento del poder legislativo a lo largo de las últimas décadas del siglo pasado se debía mucho más a morosidad del sistema representativo tradicional, de absorber nuevos “issues” (preservación ambiental, cuestión de género, combate a la discriminación étnica y la libertad de opción sexual, entre otros) siendo necesario que esos temas primero buscaran legitimidad junto a los diversos grupos de la sociedad organizada para solamente después conseguir ser incorporados a la agenda gubernamental.

18- Robert Putnam —en su conocido trabajo sobre las diferencias de participación entre las comunidades del norte y del sur de Italia— busca superar el “dilema olsoniano” apropiándose del concepto de “capital social”. Putnam parte de la constatación de que autores como Olson, al considerar la transgresión como la actitud más racional adoptada por los participantes de un grupo social, subestiman la cooperación voluntaria, frecuente en muchas situaciones. Reconoce, entretanto, que para dinamización del comportamiento cooperativo es fundamental la existencia de instituciones formales capaces de reducir los costos de la fiscalización de los posibles infractores y de hacer cumplir los acuerdos establecidos entre las partes (PUTNAM, 1996).

19- Para una comparación entre el Presupuesto Participativo de grandes metrópolis brasileiras, en las cuales las experiencias anteriores de cooperación y acción colectivas de las respectivas poblaciones influyen el desempeño de este programa, ver los análisis comparativos de Renato Raul Boschi, entre Belo Horizonte y Salvador Avritzer (BOSCHI, 1999), y de Leonardo Avritzer, entre Belo Horizonte y Porto Alegre (AVRITZER, 2005.)

Artículos Arbitrados

CUADERNO URBANO. ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD – VOL. VII – Nº 7 (OCTUBRE 2008) – PP. 7 – 34. ISSN 1666-6186

20- *Participando en un seminario en Río de Janeiro en el comienzo de esta década —patrocinado por una ONG respetada, entidades académicas idóneas y una fundación internacional seriamente preocupada en colaborar y aprender con nuestra experiencia de participación popular— tuve la oportunidad de oír la siguiente perla de un joven expositor europeo, bien intencionado: “Quien sabe si frente a las dificultades de motivar a los ciudadanos de nuestra capital para participar de las discusiones sobre Presupuesto Participativo no podemos utilizar la estrategia de crear una muestra de la guía telefónica, y al llamar anunciaremos con gran entusiasmo: El señor(a) fue seleccionado(a) para la noble misión de participar del Programa de discusión del Presupuesto de nuestra ciudad!”. Para evitar interpretaciones equivocadas, en ese caso, como se dice en Brasil “preferimos contar el milagro pero no el santo”.*

En resumen, mientras que en los países desarrollados se encuentra en curso un proceso de cuestionamiento de los principios y de la ampliación y reforma de las instituciones democráticas, en el caso de Brasil —como también en la gran mayoría de los países latino-americanos— estamos buscando, a duras penas, construir la democracia republicana en una sociedad todavía extremadamente desigual y socialmente injusta.

8. BIBLIOGRAFÍA

- ABRANCHES, Mônica; AZEVEDO, Sergio de (2004) “A capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito?” In: SANTOS JUNIOR, Orlando A. dos; RIBEIRO, Luiz César Q.; AZEVEDO, Sergio de (Org.). *Governança Democrática e Poder Local: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil*, Río de Janeiro, Ed. Revan.
- ANASTASIA, Fátima (2000) “A Responsabilização por Controle Parlamentar” in: *A Responsabilização da Administração Pública na América Latina*, CLAD, Venezuela.
- AVRITZER, Leonardo (2005) “Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre: comparando instituições e práticas In: AZEVEDO, Sérgio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso. (Org.). *Orçamento Participativo: construindo a democracia*. Río de Janeiro.
- AZEVEDO, Sergio de (1994) Planejamento, Cidades e Democracia In DINIZ, Eli & LOPES, José S. L. & PRADI, Reginaldo (Orgs). *O Brasil no Rastro da Crise*. São Paulo: ANPOCS/IPEA/HUCITEC.
- AZEVEDO, Sérgio de & ANASTASIA, Maria de Fátima (2002) “Governança, ‘Accountability’ e Responsividade: reflexões sobre a institucionalização da participação popular em experiências desenvolvidas em Minas Gerais”, *Revista de Economia Política – Brazilian Journal of Political Economy*, São Paulo, volume 22, Nº 85.
- AZEVEDO, Sergio de & MARES GUIA, Virgínia Renno (2003) “Dilemas da Gestão Metropolitana” IN: MENDONÇA, Jupira Gomes de; GODINHO, Maria Helena Navarro. (Org.). *População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades*. Ed. PUCMINAS /PRONEX-CNPq, Belo Horizonte.
- AZEVEDO, Sergio de & MARES GUIA, Virgínia Rennó (2004) “Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil”. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. (Org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. Editora Perseu Abramo São Paulo, FASE, Rio de Janeiro.

Sergio de Azevedo

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN BRASIL: ¿REALIDAD O MITO?

AZEVEDO, Sérgio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso (2005) (Org.). *Orçamento Participativo: construindo a democracia*. Rio de Janeiro.

AZEVEDO, Sérgio de; MARES GUIÁ, Virginia Rennó dos Mares (2005) Reflexões sobre o Orçamento Participativo de Belo Horizonte: Potencialidades e desafios. In: AZEVEDO, Sérgio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso. (Org.). *Orçamento Participativo: construindo a democracia*. Rio de Janeiro.

AZEVEDO, Sérgio de & PRATES, Antônio Augusto (1995) Movimientos Sociales, Acción Colectiva y Planificación Participativa. *Revista Latinoamérica de Estudios Urbanos Regionales*, vol. XXI, n. 64:103-120, Santiago, diciembre.

BANCO MUNDIAL (2004) “Indicadores do Desenvolvimento Mundial 2002”, Brasília, DF.

BANCO MUNDIAL (1994) Informe sobre el Desarrollo Mundial 1994. “Infraestructura y Desarrollo” Indicadores del Desarrollo Mundial, Washington, D.C.

BOSCHI, Renato Raul (1987) *A Arte da Associação*. São Paulo, Vértice/IUPERJ.

BOSCHI, Renato (1999) “Governança, participação e eficiência das políticas públicas: exame de experiências municipais no Brasil” in MELO, André Marcus (Org). *Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco.

BOSCHI, Renato (2004) “Instituições Políticas, Reformas Estruturais e Cidadania: Dilemas da Democracia no Brasil” Trabalho preparado para publicação na Revista Política, Departamento de Ciencia Política, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, a ser apresentado no seminário internacional sobre Democracia na América Latina, Santiago, 20-21 de abril de 2004.

BRASIL. “Constituição da República Federativa do Brasil”, promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. “Constituição da República Federativa do Brasil”, promulgada em 24 de janeiro de 1967.

CARDOSO, Fernando Henrique & SERRA, José (1991) *Parlamentarismo no Brasil: Como, Por quê?*, Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal.

CARVALHO, Alice Kalyvas de & MILLER, Laurie Jeanette (1991) “Orçamento Participativo: a experiência do Distrito Federal” in *Proposta*. Rio de Janeiro, FASE, N° 78.

DAVIDOVICH, Fany (2001) “Metrópole – Escalas, Questões e Situação no Brasil” – Encontro Nacional da ANPOCS, Outubro. Caxambu.

Artículos Arbitrados

CUADERNO URBANO. ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD – VOL. VII – Nº 7 (OCTUBRE 2008) – PP. 7 – 34. ISSN 1666-6186

- DIAS, Marta Ribeiro (2002) Sob o Signo da Vontade Popular: o orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre, Belo Horizonte, Editora da UFMG.
- FADUL, Élvia M. Cavalcanti (2000) “Orçamento participativo: limites e contradições de um modelo institucional inovador” in: IVO, Anete Brito Leal (org.) *O Poder da Cidade: limites da governança urbana*, Salvador, EDUFBA.
- FARIA, Cláudia Feres (1996) *Democratizando a relação entre o poder público municipal e a sociedade civil: o orçamento participativo em Belo Horizonte*. Belo Horizonte: UFMG/ Departamento de Ciência Política-DCP, (Tese, Mestrado Ciência Política)
- FEDOZZI, Luciano (1999) *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: FASE/IPPUR.
- FIBGE (2002) Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Censos Demográficos, Rio de Janeiro.
- IPEA (2002) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Secretaria do Planejamento, Brasília.
- LEVI, Margaret (1991) Uma Lógica da Mudança Institucional, DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 34, nº 1, pp.79 a 99.
- MARICATO, Erminia (1996) *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo, Editora Hucitec.
- MELO, Marcus André B. C. (1995) “Ingovernabilidade: Desagregando o Argumento”. In: VALLADARES, Lícia do Prado (Org.). *Governabilidade e Pobreza*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira.
- MELO, André Marcus (1999) (Org). *Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco.
- MELO, Marcus André (2000) The politics of participatory budgeting (1985-1989) datilo. Recife: UEFPE/BIRMLKGHAM/PROJECT.
- OLSON, Macur (2001) Poder y Prosperidad: la superación de las dictaduras comunistas y capitalistas, Siglo XXI, Madrid.
- OLSON, Mancur (1999) *A Lógica da Ação Coletiva: Os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais*. Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- ONU (2005) Organização das Nações Unidas. “A Democracia na América Latina e Caribe”. Nova York, ONU.
- OPUR (2001) (Observatório de Políticas Públicas da RMBH. - PUCMINAS “O Perfil dos

Sergio de Azevedo

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN BRASIL: ¿REALIDAD O MITO?

Conselhos e Conselheiros Municipais da Região Metropolitana de Belo Horizonte”. Pesquisa vinculada ao Projeto PRONEX: “Metrópole, Desigualdade Sócio – Espacial e Governança Urbana: Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte”, (Coordenado pelo IPPUR /UFRJ.), Belo Horizonte.

PNUD (1996) Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1996, PNUD/IPEA, Brasília.

PNUD (2001) Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 2001, PNUD/IPEA, Brasília, 2001.

PUTNAM, Robert D. (1996) *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getúlio Vargas.

GUERREIRO, Ramos (1997) *Reduções Sociológicas*. Ed. Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro.

REIS, Fábio W. (1998) “Consolidação Democrática e Construção do Estado: notas introdutórias e uma tese. In: REIS, Fábio W. e O’DONNEL, G. Org., *A Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*, São Paulo, Vértice.

RIBEIRO, Frank de Paula (1995-2000) Cidadania possível ou neoclientelismo urbano? Cultura e política no orçamento participativo da habitação em Belo Horizonte. Fundação João Pinheiro/Escola de Governo do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2001 (Tese, Mestrado em Política Social)

RIBEIRO, Luiz César (1998) “A cidade, as classes e a política na reestruturação urbana”. Aula Inaugural do mestrado em Planejamento Urbano, UFPE, Recife, março/1998.

ROLNIK, Raquel (1997) *A Cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo, Studio Nobel / FAPESP.

SANTOS JUNIOR, Orlando (2001) “Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil”. Rio de Janeiro: UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR, 2001. (Tese, Doutorado em Planejamento Urbano e Regional)

SANTOS, Mauro Rego Monteiro (2000) *Conselhos Municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas*. Rio de Janeiro: UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR. (Dissertação, Mestrado em Planejamento Urbano e Regional)

SANTOS JUNIOR, Orlando A. dos; RIBEIRO, Luiz César Q.; AZEVEDO, Sergio de (2004) (Org.). *Governança Democrática e Poder Local: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. Revan.

SANTOS, Maria Rosimary Soares (1996) Caminhos Municipais da Cidadania: mudança

Artículos Arbitrados

CUADERNO URBANO. ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD – VOL. VII – Nº 7 (OCTUBRE 2008) – PP. 7 – 34. ISSN 1666-6186

institucional e democratização no Brasil. UFMG/Departamento de Ciência Política-DCP (Tese, Mestrado Ciência Política).

SARTORI, G. (1994) *A Teoria da Democracia Revisitada. I. O Debate Contemporâneo*. São Paulo, Ática.

SILVA JUNIOR, Amaro da (2001) “Avaliação dos Programas Públicos com Participação Social: análise da gestão participativa dos Prefeitos Rui Lage, Célio de Castro na PBH à luz do Processo Orçamentário”. Dissertação no Mestrado em Ciências Sociais: Gestão da Cidade, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.

SOMARRIBA, M. Das Mercês Gomes & DULCI, Otavio (1997) “A democratização do poder local e seus dilemas: a dinâmica atual da participação popular em Belo Horizonte” In DINIZ, Eli & AZEVEDO, Sérgio de (Orgs) *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: UnB/ENAP,