

El gobierno de las megalópolis, el caso de Brasil - São Paulo: gestión metropolitana, descentralización y participación como desafíos simultáneos

The Governments of the Megalopolises, the Case of Brazil - São Paulo: Metropolitan Administration, Decentralization and Participation as Simultaneous Challenges

Valdemir PIRES

Universidad Estatal Paulista – UNESP
vapires@fclar.unesp.br

Antonio Carlos GAETA

Universidad Estatal Paulista – UNESP
gaeta@fclar.unesp.br

(Traducción: Danitza Rojas Buvnich)

Recibido: 25.5.10

Aprobado definitivamente: 6.7.10

RESUMEN

El gobierno de una megalópolis como São Paulo presenta desafíos singulares, que son inexistentes en contextos urbanos menos complejos. Tratándose de una ciudad de un país de economía recientemente industrializada, con renta (funcional y geográfica) altamente concentrada, y que retomó la democracia hace apenas un cuarto de siglo, esta mega-ciudad convive, adicionalmente, con tareas políticas y organizativas propias, derivadas del carácter contradictorio del comportamiento político de sus habitantes/electores y de la naturaleza tradicionalmente populista y clientelista de la relación entre gobernantes y gobernados y entre los poderes Ejecutivo y Legislativo a nivel local. En este contexto son enormes las dificultades para llevar a cabo las tareas de organización metropolitana, de descentralización y de institucionalización de canales de participación ciudadana en las actividades gubernamentales y administrativas. Las fuerzas centrífugas (de descentralización del gobierno municipal, por medio de subprefecturas), las fuerzas centrípetas (del proceso de organización metropolitana) y las fuerzas difusas (de la participación popular reivindicativa) actúan simultáneamente sobre los procesos decisivos en São Paulo, y están influidos además por la política estatal y nacional, ya que la ciudad es un polo generador de capital político-electoral muy significativo históricamente. El análisis de la experiencia reciente de creación de subprefecturas y consejos de representantes (previstos en la Ley Orgánica del Municipio de 1990) y el intento de implementación del presupuesto participativo en dos ocasiones (1989-1992 y 2001-2004) revelan algunos de los condicionantes sociales y políticos que dificultan el establecimiento de un gobierno sólidamente democrático y de una gestión pública más eficiente en la región metropolitana de São Paulo.

PALABRAS CLAVE: Megalópolis, metropolización, descentralización, participación ciudadana, São Paulo, gobierno.

ABSTRACT

The government of a megalopolis, such as São Paulo, shows singular challenges that do not exist in less complex urban contexts. Being a city of a country with a recent industrialized economy, with an income (functional and geographical) highly concentrated, that has resumed the democracy for only one quarter of a century, this megacity lives with its own political and organizational assignments, due to the contradictory character of the political behavior of its habitants/ voters and of the traditionalist nature of populism and patronage in the relationship between the rulers and the ruled and between the Executive and Legislative powers at the local level.

In such context, the difficulties to prosecute the assignments of the metropolitan organization, the decentralization and the institutionalization of citizen participatory channels in the governance and administrative activities are huge. The centrifuge forces (of the decentralization of the local government, through subprefectures), the centripetal forces (of the metropolitan organization process) and the diffuse forces (of the claiming popular participation) act simultaneously over the deciding processes, in São Paulo, receiving, still, state and national political influences, since the city is a very significant historically producer of political and electoral capital. The analysis of the recent experience of the creation of the subprefectures and the representative counsels (fixed in the Municipality Organic Law of 1990) and the attempt to implement the participatory budgeting, in two occasions (1989-1992 and 2001-2004), reveal some of the social and political reasons that make difficult the establishment of a solidly democratic governance and of a more efficient public administration in the metropolitan area of São Paulo.

KEYWORDS: Megalopolis; decentralization; metropolitan cities; citizen participation; São Paulo; governance.

SUMARIO

1. Introducción. 2. São Paulo, la megalópolis brasileña. 3. Retomada del debate sobre gestión metropolitana. 4. Descentralización y participación popular: subprefecturas y consejos de representantes en la ciudad de São Paulo. 4.1. Nueva Ley Orgánica del Municipio de São Paulo, Subprefecturas y Consejos de Representantes. 4.2. Participación popular, consejos gestores de políticas públicas, presupuesto participativo. 5. Conclusión. Referencias.

1. INTRODUCCIÓN

La temática de las grandes ciudades, especialmente de las metrópolis y megalópolis¹, volvió a ser objeto de interés y discusión en los últimos años y, según Klink (2008, p. 5),

El debate sobre las regiones metropolitanas apunta hacia una paradoja: mientras concentran importantes problemas y oportunidades, se advierte, al mismo tiempo, que el esqueleto institucional que debiera orientar la organización, gestión y financiación de esos territorios no está a la altura para lidiar con los desafíos y aprovechar las potencialidades.

Es decir, a pesar de la experiencia acumulada y de los avances institucionales obtenidos hasta ahora, la gobernabilidad y la gobernanza de las metrópolis presentan aún niveles insatisfactorios en todo el mundo, según Klink (2008, p.22), quien analiza los casos de Madrid, Londres, Marseille-Aix (Francia), Toronto, Montreal y regiones alemanas, americanas y de África del Sur², concluyendo que

La síntesis de las experiencias internacionales mencionadas muestra que es difícil vislumbrar un modelo institucional único y óptimo para orientar la gestión y organización de las regiones metropolitanas. Las regiones metropolitanas son espacios de respuesta y de negociación de conflictos, que comprenden una gama amplia de actores y de escalas territoriales de poder.

A esa insatisfacción respecto a la gestión se añade otra relacionada con la democracia: los mecanismos representativos tradicionales están siendo duramente cuestionados debido al creciente distanciamiento entre representantes y repre-

sentados, a la abstención electoral, a los déficit de ciudadanía etc. (ver, por ejemplo, Hirst, 1992 y Mann, 2004). Justamente en ese caso se propone, como solución, una democracia participativa, deliberativa o sustantiva para la superación de las insuficiencias apuntadas (ver, por ejemplo, Santos, 2002; Elster, 1998; Martins, 1994).

Por tanto, en las megalópolis contemporáneas terminan encontrándose dos tendencias de innovación institucional: la reconstrucción de la estructura institucional necesaria para gestionar esas áreas urbanas gigantescas y la de profundización democrática mediante un mayor fomento y apertura de canales que concedan un mayor protagonismo ciudadano. Esas dos tendencias coinciden con otra actualmente en discusión: la globalización y la consecuente emergencia de ciudades globales.³

En la Región Metropolitana (RM) de São Paulo, la mayor y más consolidada de Brasil y la única del país entre las megalópolis globales⁴, esas tendencias se manifiestan en una realidad que contiene algunas especificidades, entre las cuales las más notables son la naturaleza tardía y desigual del desarrollo económico brasileño (con sus dramáticas consecuencias en materia de concentración urbano-industrial) y el hecho de que el país se haya redemocratizado muy recientemente (a mediados de los años 80), después de una dictadura militar de más de dos décadas.

En São Paulo, actualmente, se retoma la discusión sobre la estructura, los papeles y el funcionamiento de la Región Metropolitana (creada formalmente en 1973, pero iniciada un poco antes, tras un debate nacional sobre esas figuras político-administrativas), y, al mismo tiempo, se da una compleja lucha entre los defensores y detractores de una descentralización democratizadora de la gestión del territorio y de las políticas públicas mediante la creación de Subprefec-

¹ Metrópolis, macrometrópolis, megametrópolis y megalópolis son términos utilizados indistintamente para referirse a grandes concentraciones urbanas, pero cuyas definiciones son controvertidas. En este ensayo se adopta el término megalópolis conforme a la definición del geógrafo francés Jean Gottmann, de región urbanizada conteniendo diversas áreas metropolitanas, pues este es el caso de la gran São Paulo y de la zona periférica que contiene.

² Interesante también el estudio de Oliveira (2002) sobre Portugal; el de Rey (2010) sobre Buenos Aires; y de Esperón (2008) sobre Montevideo.

³ Para una discusión de la megalópolis de São Paulo en el contexto de la globalización, ver Bogus y Veras (2000) y Wanderley (2006).

⁴ Aunque algunos analistas consideren también la capital de Rio de Janeiro en la lista de las metrópolis globales. En América Latina cabe considerar como mega-ciudades, además de Sao Paulo y Río de Janeiro, a la ciudad de México y Buenos Aires.

turas y Consejos de Representantes (figuras reconocidas por la Ley Orgánica del Municipio de 1990).

El objetivo del presente ensayo es presentar y discutir los esfuerzos e intentos recientes y actuales en la Región Metropolitana (RM) y en la Prefectura de São Paulo para vigorizar los instrumentos de gestión metropolitana y de descentralización político-administrativa de la metrópolis paulista, considerando la cuestión del poder local en este contexto. Este análisis reflejaría algunos de los aspectos de la problemática específica del gobierno de la megalópolis de São Paulo, y visibilizaría algunos de sus factores condicionantes.

2. SÃO PAULO, LA MEGALÓPOLIS BRASILEÑA

La megalópolis es, más que un hecho político-administrativo⁵, un fenómeno demográfico, urbano y socioeconómico que exige un cambio de los aparatos de gestión y de negociación política, toda vez que aquellos utilizados en las ciudades de menor tamaño no son capaces de asegurar una gobernanza que consiga gestionar los numerosos y conflictivos intereses en juego y que garantice la adecuada y suficiente provisión de

servicios públicos. De hecho, São Paulo tiene características que permiten aceptar con facilidad la afirmación de Blumenfeld (1977, p. 52) de que “la ciudad sufrió una transformación cualitativa de modo que, hoy, no es meramente una versión mayor de la ciudad tradicional, sino una nueva y diferente forma de agrupamiento humano.”

La tabla 1 aclara el peso y la importancia de la RM de São Paulo en el contexto brasileño y el paulista:

A los 455 años de su fundación, la ciudad de São Paulo (capital del Estado del mismo nombre) forma, con otros 38 municipios, la Región Metropolitana de São Paulo, creada en 1973⁶. Su localización en Brasil, en el Estado de São Paulo y en la Región Metropolitana del mismo nombre es la siguiente:

La estructura político-administrativa de la RM de São Paulo vio la luz, de hecho, antes de la ley que la instituyó (1973), durante el régimen militar iniciado en 1964 en un contexto de preocupación por las medidas de planificación del territorio. El gobierno del Estado de São Paulo, considerando las orientaciones de la Constitución Federal de 1967, se adelantó y creó toda una estructura de gestión del área metropolitana existente, la entonces denominada Gran São Paulo. En 1967 fueron creadas las estructuras ejecutiva y consultiva: el Grupo Ejecutivo de la Gran São

Tabla 1
Peso de Sao Paulo en el contexto brasileño

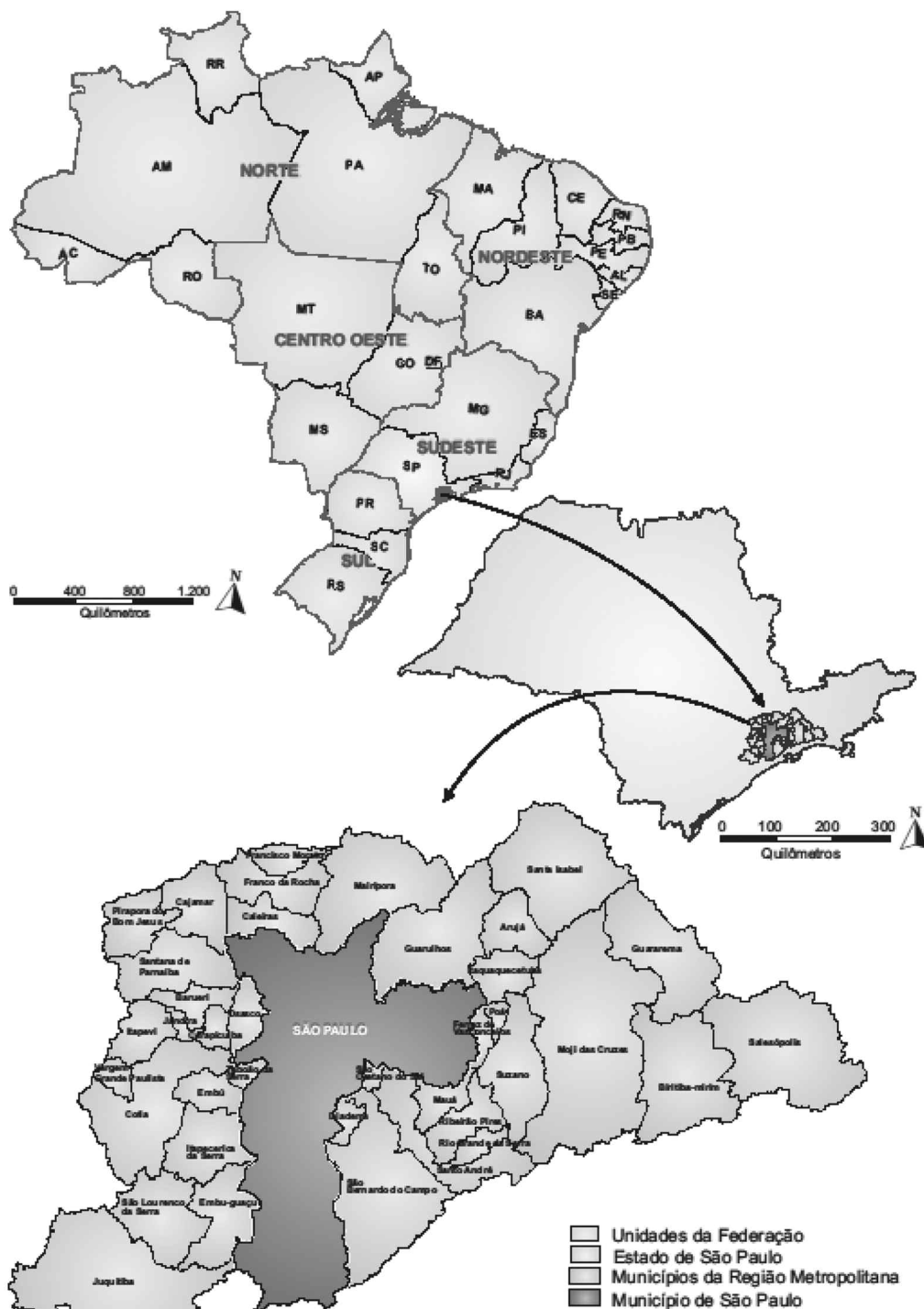
Local	Área (km ²)	Población (2007)	Empleos (2005)	Población económicamente activa (2006)	Producto Interno Bruto total (US\$ billones)	P.I.B. per cápita (US\$) 2004
Brasil	8.514.877	189.335.118	33.238.617	97.528.000	604,0	3.326
Estado de São Paulo	248.209	41.029.414	9.760.764	21.972.000	186,9	4.693
Región Metropolitana de São Paulo	7.947	19.586.265	5.426.661	10.662.000	94,1	4.976
Municipio de São Paulo	1.523	10.834.244	3.684.599	4.788.000	54,9	5.067

Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística - IBGE, Ministerio de Trabajo, Fundación Seade, Secretaría Municipal de Trabajo del Municipio de São Paulo.

⁵ En el sentido de creación de nuevas estructuras de gestión, destinadas a planear y controlar grandes aglomerados urbanos.

⁶ Ley Complementaria 14/73, que creó también las Regiones Metropolitanas de Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro y Salvador, todas mucho menores y menos complejas que la de São Paulo.

Mapa 1
Localización Geográfica - Municipio de São Paulo



Paulo (GEGRAN), vinculado a la Secretaría de Economía y Planificación y el Consejo de Desarrollo de la Gran São Paulo (CODEGRAN), presidido por el gobernador del Estado, de carácter consultivo. La primera tarea de GEGRAN fue elaborar el mapa metropolitano inicial, de 1970. En 1975, para dar agilidad a la actuación de la RM, el gobierno del Estado creó una sociedad de economía mixta denominada Empresa de Planificación de la Gran São Paulo Sociedad Anónima (EMPLASA), vinculada a la Secretaría de Economía y Planeamiento. Esta empresa es uno de los pilares fundamentales de la RM de São Paulo hasta hoy⁷, implicada ahora en la organización de otras regiones metropolitanas (Bajada Santista y Campinas), que están cada vez más próximas al territorio de la RM de São Paulo, como puede verse en el mapa siguiente de la llamada Macrometrópolis de São Paulo.

La macrometrópolis (un posible sinónimo para megalópolis) es el resultado de la desconcentración poblacional e industrial que viene produciéndose desde los años 70 y más acentuadamente a partir de la década siguiente, conforme revelan Brasileño y Santos (2002, p. 180-181) y Bogus y Véras (2000). Esta desconcentración, sin embargo, en el Estado de São Paulo, mantiene una estrecha relación con las facilidades de transporte y con las estructuras logísticas que vinculan la RM de São Paulo con los nuevos desarrollos urbanos, esto es, la misma megalópolis que atrajo contingentes humanos y actividades durante décadas, ahora los rechaza, pero lo hace expandiéndose y no amputándose. Es ese fenómeno reciente, combinado con la democratización del país y con la profundización de la globalización, lo que marca la discusión en Brasil sobre las regiones metropolitanas.

Mapa 2
Metrópolis de São Paulo



⁷ Mayor información sobre EEMPLASA (actualmente Empresa Paulista de Planeamiento Metropolitano SA) y sus atribuciones y actividades pueden obtenerse en la página web de la entidad: <http://www.emplasa.sp.gov.br/portalemplasa/>

3. EL DEBATE SOBRE LA GESTIÓN METROPOLITANA

Desde los años 60, coincidiendo con los esfuerzos de desarrollo y de control político de los militares en el poder, la ciudad de São Paulo, en su condición socioeconómica, urbana y demográfica de megalópolis, es objeto de propuestas y experiencias de metropolización, o sea, de gestión político-administrativa que tiene en cuenta su especificidad conurbada, de mancha urbana que congrega varios municipios y que aborda problemas sociales, económicos, urbanísticos y demográficos cuya buena gestión depende de la existencia y buen funcionamiento de instancias gubernamentales más próximas al gobierno local que al Estado (nivel intermedio de gobierno en el federalismo brasileño) y la Unión (nivel central de gobierno), articulando intereses, funciones y recursos de forma más ágil de lo que sería posible en una relación que implicase solamente a la Federación, el Estado y el Municipio⁸.

Klink (2008) concluye que después de la experiencia “tecnocrática” de planeamiento metropolitano de los años 70 (que a pesar de su naturaleza autoritaria y centralizadora dejó varios saldos positivos), la discusión y las innovaciones en este ámbito se estancaron en los años 80, y volvieron en los años 90 con la creación de nuevas regiones metropolitanas que, según Spink (2005), han logrado pocos avances efectivos.

Las prácticas de asociacionismo intermunicipal, manifiestas en consorcios y otras formas de articulación de intereses comunes, proliferaron en los años 90, inicialmente como experiencias sectoriales y, más tarde, multisectoriales y territoriales. En cierto modo, estas prácticas llenaron el vacío dejado por el funcionamiento inadecuado de las Regiones Metropolitanas en los intersticios de poder y de la acción entre el nivel esta-

tal y municipal, proponiendo la defensa de intereses que, aunque no fueran estrictamente municipales, no alcanzaban el nivel del Estado.

Según Klink (2008), el reavivamiento del debate sobre la gestión metropolitana se da a partir de 2003, cuando este tema coincide con el recién creado Ministerio de las Ciudades y cuando se crea el Comité Federativo de Articulación y Pactos, posteriormente CAF (Comité de Articulación Federativa), transformado en órgano consultivo de la Presidencia de la República. Dos años después, la Ley 11.107, de 6 de abril de 2005, abrió la posibilidad de crear Consorcios Públicos para hacerlos más efectivos y operativos. Paralelamente a las iniciativas federales, Estados como Minas Gerais, Pernambuco, Paraná y Rio Grande del Norte hicieron nuevos intentos innovadores en términos de gestión metropolitana. Ése es el nuevo contexto en que la megalópolis paulista se esfuerza por concebir y articular innovaciones en sus estructuras y en sus procesos de gestión metropolitana. El hecho de que ahora existan en las proximidades de São Paulo dos nuevas áreas conurbadas (Campinas y Bajada Santista) aumenta las exigencias y también los interlocutores, además de los problemas y de los intereses en juego.

4. DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN POPULAR: SUBPREFECTURAS Y CONSEJOS DE REPRESENTANTES EN LA CIUDAD DE SÃO PAULO

Paralelamente a la metropolización –que ejerce una fuerza centrípeta sobre la gestión del territorio de la megalópolis, por encarar la ciudad no como tal, sino como un punto central de un conjunto mayor, la metrópolis– desde el final de los años 70 (como fruto de la lucha por la

⁸ A pesar de los problemas abordados por el federalismo fiscal brasileño (que exige una reforma fiscal profunda debido a la asimetría entre recursos y atribuciones de los entes federados) y a pesar, también, de los problemas existentes en el federalismo como forma de división del poder (que demanda una reforma política que modifique las reglas de representación de los Estados, por ejemplo), existe en Brasil una clara definición de niveles de poder, de responsabilidades y de acceso a los recursos, en la cual tanto el gobierno Federal como los Estados y los Municipios tienen, de hecho, status de gobierno, con funciones privativas y complementarias entre sí. La Constitución Federal de 1988 se encargó de reforzar el papel de los municipios en este acuerdo, que ya existía anteriormente, que funcionó relativamente bien incluso en el período final de la dictadura militar (1973-1985, aproximadamente).

redemocratización del país y de la movilización social contra el deterioro de la calidad de vida en los centros urbanos y de la carestía económica derivada de las sucesivas crisis vividas por Brasil) ganó terreno la idea de la participación popular y del control social de la gestión pública, principalmente a nivel municipal⁹. Esta nueva vertiente de la política brasileña, a su vez, ejerce una fuerza centrífuga sobre la gestión del territorio, muy centrada en las reivindicaciones por la situación de las viviendas, y considera la ciudad desde el punto de vista de su división en barrios y regiones. La ciudad de São Paulo es el ejemplo más evidente de situación brasileña en que la presencia de la fuerza centrípeta de la metropolización y la fuerza centrífuga de la participación en la división entre regiones y barrios se manifiestan y ejercen efectos contradictorios sobre el proceso de movilización y organización popular y sobre el proceso de construcción de una gestión supramunicipal, sin embargo infraestatal y nacional, como el funcionamiento de una Región Metropolitana.

A los desafíos de la consolidación de la Región Metropolitana de São Paulo se unen, en el devenir cotidiano de la política y de la gestión pública, en la ciudad de São Paulo, los desafíos de la descentralización administrativa mediante la creación de subprefecturas. Tanto para la creación y su adecuado funcionamiento, como para la efectiva implementación de políticas y estrategias metropolitanas, la participación popular se revela como una nueva forma de relación Estado-sociedad e instrumento de mejora de los resultados de las políticas públicas sociales y de infraestructura urbana. Por tanto, una evaluación de la historia y del estado actual de la implantación de las subprefecturas y de la participación popular puede contribuir a una mejor comprensión de los desafíos que se proponen que la megalópolis brasileña construya un esquema de gobernanza y de gobernabilidad que la coloque en mejores condiciones para solucionar sus innumerables y graves problemas.

4.1. NUEVA LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO DE SÃO PAULO, SUBPREFECTURAS Y CONSEJOS DE REPRESENTANTES

Aunque la ciudad de São Paulo pueda ser considerada una síntesis de los problemas económicos y sociales brasileños —que refleja a un tiempo los extremos de riqueza y miseria, de oportunidades y exclusiones, de cosmopolitismo y de localismo—, ninguna otra ciudad brasileña presenta mayores desafíos cuantitativos y cualitativos a la gobernabilidad y a la gestión pública. Así, se podría afirmar que gobernar la ciudad de São Paulo es un desafío político y administrativo que se asemeja al de gobernar todo un Estado brasileño o incluso a un pequeño país latinoamericano. Desde el punto de vista político, ocupar el Poder Ejecutivo es un capital electoral muy valioso. Administrativamente hablando, la gestión de esta ciudad pone en manos del gobernante y de la burocracia pública un volumen de recursos financieros¹⁰ sin parangón en el país en el ámbito local. En contrapartida, la competencia política es áspera y los problemas económicos, sociales y urbanos tienen magnitudes singularmente gigantescas.

Es de tal orden el volumen de problemas y de recursos manejados por la Prefectura de São Paulo, y es tan impactante políticamente su articulación, que afecta a la lucha por el poder en ámbitos territoriales superiores, que se hace difícil considerar que exista en la megalópolis paulista lo que podría llamarse con propiedad política local o poder local, pues son muy amplias las repercusiones nacionales derivadas de ella, y muy duros los conflictos con los gobiernos nacional y estatales. Desde otro punto de vista, que puede aplicarse no solamente a São Paulo, la idea de poder local en una megalópolis se desvanece ante el gigantismo de sus variables económicas, sociales y urbanas. El poder tiene repercusiones nacionales porque se trata de una ciudad-Estado, de una ciudad-país, tanto que para gobernarla en un contexto democrático se

⁹ La bibliografía respecto a ese período y de esos hechos es bastante extensa. En Cardoso, 1987 y Cardoso, 1984 se puede obtener una amplia visión de esa producción y de los enfoques adoptados por los autores.

¹⁰ La previsión de ingreso de la Prefectura Municipal de São Paulo para 2010 se sitúan en torno a los 16 millardos de dólares, siendo uno de los mayores presupuestos del país, superando incluso el presupuesto de varios Estados.

hace necesario organizar una especie de subfederalismo, dividiéndola en regiones dotadas de estructuras de poder y de administración intermedias. De esa forma, la Prefectura funciona como el poder central de la ciudad, y las Subprefecturas, tal como están concebidas en la ley actual, actúan como poderes locales. Así como la Cámara de Concejales es el Poder Legislativo central de la ciudad, los Consejos de Representantes están diseñados en la ley para cumplir aproximadamente ese papel a nivel local. Con todos los matices que quieran hacerse a esta simplificación, es en esa idea de descentralización operativa y de desconcentración del poder donde descansa la creación en São Paulo de las Subprefecturas y de los Consejos de Representantes.

Si a estas complicaciones típicas de la megalópolis, en general, y de São Paulo, en particular, se añaden las derivadas de la fuerte competencia política que, en un contexto democrático marcado sin embargo por innumerables carencias urbanas y por ciudadanos-electores-contribuyentes aún poco acostumbrados al juego democrático¹¹, que crean oportunidades de intercambio incompatibles con las prácticas políticas, se llega al contexto de la creación de los referidos Consejos de Representantes y Subprefecturas. Es interesante comprender ese contexto y cómo resultaron de él esas figuras institucionales, pues esa comprensión arroja algo de luz sobre la naturaleza del poder local en contextos como los de una megalópolis de un país económicamente en desarrollo y recién democratizado.

La Ley Orgánica del Municipio de São Paulo¹², de 4 de abril de 1990,¹³ consagró en su texto algunos principios y estructuras que respondían al amplio movimiento democratizador vivido por el país en el período que va aproximadamente del final de la década de los 80 al final de la década siguiente. Principios democratizadores como los que figuran en el artículo

2º (práctica democrática, soberanía y participación popular, transparencia y control popular de la acción de gobierno, autonomía de los movimientos sociales y asociaciones), 8º (creación de consejos para garantizar la participación de los ciudadanos en las decisiones) y 9º (participación de asociaciones representativas en la planificación urbana y presupuestaria, fiscalización popular de los actos del gobierno y de las obras y servicios públicos, audiencias públicas).

Las estructuras descentralizadoras (y también democratizadoras) que se crearon fueron las Subprefecturas (artículos 77 y 78 de la Ley orgánica), con dotación presupuestaria propia (artículo 79) y los Consejos de Representantes (artículos 54 y 55).

Salta a la vista el uso recurrente de la expresión “nivel local”, tomándolo no como el municipio, como un todo, sino como partes de su territorio. Se percibe también en una lectura atenta, que la victoria obtenida por las fuerzas progresistas en el proceso constituyente de 1990 fue mucho más en torno a la participación y el control popular que a la descentralización, la cual ya estaba comprendida formalmente en la figura de las administraciones regionales, cuyos cargos directivos venían siendo utilizados muchas veces como moneda de cambio en las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo para la aprobación de propuestas y apoyos mutuos. La idea de las subprefecturas como mecanismos de descentralización, además, según revela Fonseca (2002), venía de mucho antes, y fue propuesta expresamente en 1956 por el padre Louis Joseph Lebret y transformada en ley por el Prefecto Jânio Cuadro en 1986, aunque sin éxito. Por otro lado, el Consejo de Representantes fue una novedad de la constituyente, en la estela de los dispositivos pro-gestión compartida entre gobierno y sociedad civil que estaban presentes en la Constitución Federal de 1988.

¹¹ Hasta 1984 São Paulo no elegía sus prefectos por ser considerada ésta área de seguridad nacional, figura jurídica existente en el aparato institucional del período de dictadura militar por el que pasó Brasil de 1964 a 1985.

¹² La Ley orgánica del Municipio de Sao Paulo puede consultarse íntegramente en la dirección electrónica indicada en las referencias bibliográficas.

¹³ Es importante recordar que la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988 estableció que cada municipio debería regirse por su propia ley orgánica (una especie de Ley Magna del poder local), en sustitución de la antigua Ley Orgánica de los Municipios, única para todos los municipios. Se considera que tanto por eso, como por la autonomía y descentralización tributarias y por la responsabilidad asumida en la dirección de varias políticas públicas, los municipios brasileños se constituyeron, desde la nueva Constitución, en auténticas unidades federativas, con poder y autonomía propios.

Las 31 subprefecturas se hicieron realidad, sin embargo, solamente en el año 2002 (Ley n° 13.399¹⁴, de enero de 2002, a resultas de un proyecto propuesto por la Prefecta Marta Suplicy, del PT, en 2001). Los Consejos de Representantes llegaron en 2004 (Ley 13.881¹⁵). En el intervalo entre la aprobación de la nueva Constitución y la creación de las Subprefecturas y de los Consejos, en cuyos extremos (1990 y 2002-2004), se encuentran los gobiernos del PT (Luiza Erundina, 1989-1992 y Marta Suplicy, 2001-2004), tuvieron lugar numerosas disputas políticas y discusiones sobre la naturaleza y las funciones de las subprefecturas y de los consejos de representantes, conforme relata Fonseca (2002). Incluso los dos mandatos de las prefectas del PT fueron separados entre sí por los mandatos de Paulo Maluf (1993-1996) y de Celso Pita (1997-2000), ambos del mismo grupo político del PPB – Partido Progresista Brasileño¹⁶.

La discusión política para establecer, estructurar y organizar las Subprefecturas se dio en torno a las siguientes cuestiones: división territorial y cantidad de subprefecturas; atribuciones, funciones y papeles de las subprefecturas y de sus titulares, los subprefectos; autonomía presupuestaria y financiera de las subprefecturas; forma de selección de los subprefectos. En cuanto a los Consejos de Representantes, las polémicas se dieron en torno a los siguientes temas: composición del consejo; atribuciones de los consejos y de los consejeros; composición del consejo, número de consejeros, formas de selección y duración del mandato. En ambos casos, lo que estaba en juego, como era de esperar en ese proceso de innovación institucional, eran i) la distribución de poder entre las subprefecturas y los consejos de representantes, y entre esas nuevas instancias y la Prefectura (Poder Ejecutivo Municipal) y la Cámara de Concejales (Poder Legislativo Municipal); ii) el control de los recursos materiales y financieros de la Prefectura; iii) las formas de acceso a los espa-

cios de poder (elección directa, indirecta o nombramiento); iv) los límites de la participación popular directa en los procesos decisorios.

Fonseca (2002, pp. 112-128) sintetiza en dos grandes y detalladas tablas las características centrales de los proyectos de ley que fueron presentados sucesivamente a lo largo de las discusiones y deliberaciones legislativas en torno a la creación de las subprefecturas y consejos de representantes. La misma autora, a partir de su privilegiado punto de observación del proceso (asesora en la Cámara de Concejales de São Paulo) afirma que:

Entre los proyectos de ley que presentan la creación de subprefecturas y consejos de representantes como alternativas para la descentralización administrativa se percibe una clara división. Hay dos vertientes, la primera de ellas nacida de la propuesta ofrecida por el IBEAC – Instituto Brasileño de Estudios en Apoyo Comunitario, que elaboró un importante proyecto de descentralización, dividiendo el municipio en subprefecturas y creando el consejo de representantes. Fue un trabajo de la Comisión Permanente de Estudios sobre la Cuestión Urbana del IBEAC, realizado en 1987. (...) Con ocasión de la elaboración de la Ley Orgánica del Municipio (...) el proyecto del IBEAC pasó a ser considerado como una propuesta del PSDB [Partido de la Socialdemocracia Brasileña], pues fue presentado así y de forma consensuada por sus Concejales. (FONSECA, 2002, p. 105)

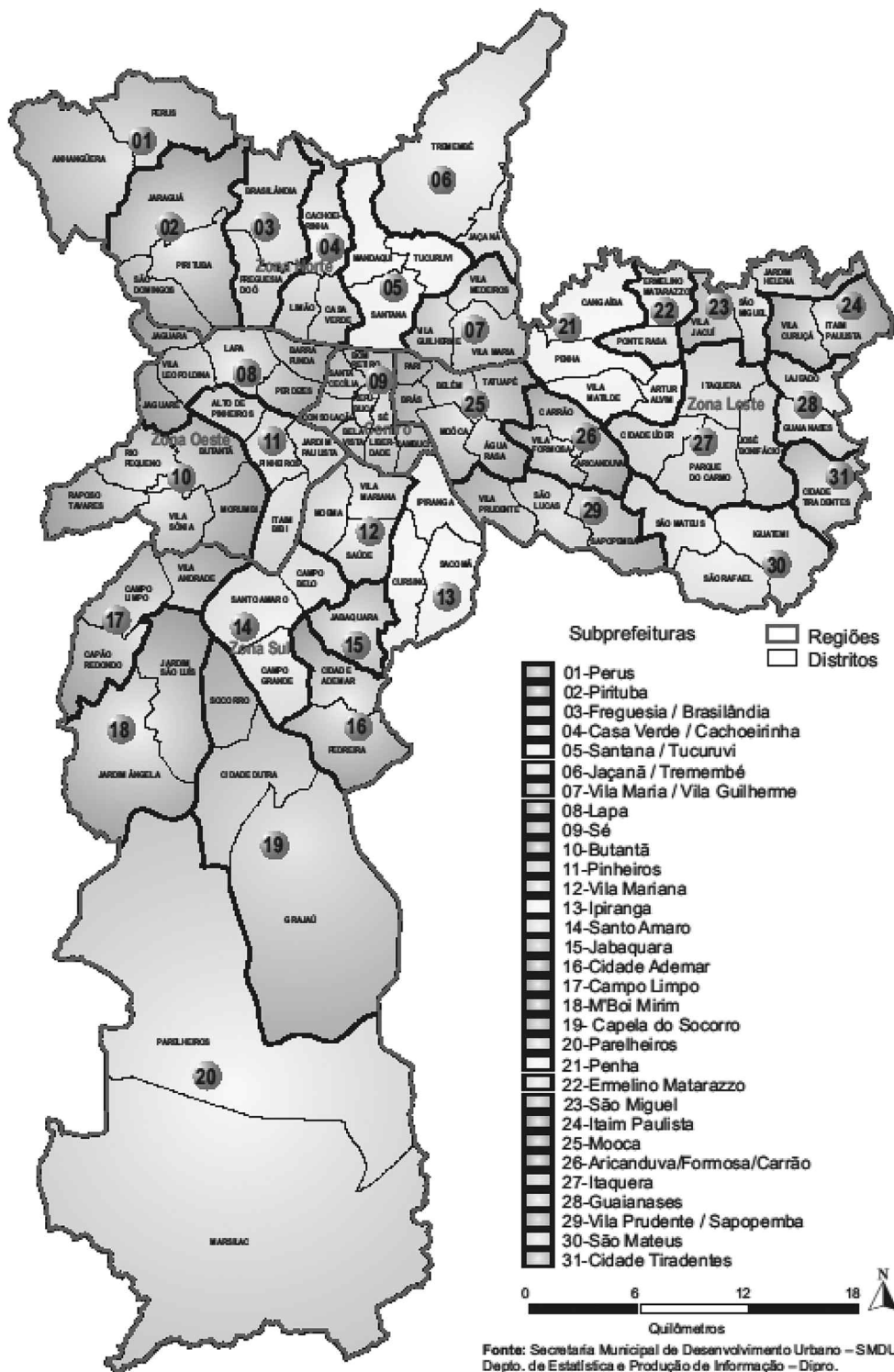
Por otro lado, la segunda [vertiente] se delinea en las diferencias encontradas en el proyecto de la Prefecta Luiza Erundina (1991) [PT], que también propone la descentralización a través de la creación de subprefecturas y consejos participativos. Este proyecto, sin embargo, es particular en cuanto a su propuesta en lo que atañe a la autonomía que confiere a cada una de las subprefecturas (...) lo que implicaba necesariamente una reforma administrativa. [FONSECA, (2002, p. 109)]

¹⁴ Esta Ley puede consultarse íntegramente en la dirección electrónica de la Cámara Municipal de Sao Paulo indicada en las referencias del artículo.

¹⁵ Ver el texto de la Ley en la dirección electrónica de la Cámara Municipal de Sao Paulo.

¹⁶ Este partido cambió de nombre varias veces: mudó de ARENA – Alianza Renovadora Nacional (antiguo partido único durante el período de la dictadura militar, que competía con el MDB – Movimiento Democrático Brasileño) a PDS – Partido Democrático Social, en 1980, Después pasó a PPR – Partido Progresista Reformador (en 1993), a PPB – Partido Progresista Brasileño (en 1995), y desde 2003 es denominado Partido Progresista - PP.

Mapa 3
Regiones, subprefecturas y distritos - Municipio de São Paulo



Concejales de diferentes partidos fueron presentando proyectos de ley abordando aspectos parciales de las subprefecturas y consejos de representantes, pero todos giraban en torno al “proyecto-madre” del IBEAC. El número total de subprefecturas propuestas varió, en esos proyectos, de 7 (propuesta del concejal Miguel Colasuonno) a 35 (propuesta del IBEAC), y finalmente la ley de 2003 estableció 31, conforme al mapa 3.

Las funciones de las subprefecturas fueron uno de los aspectos más complejos de resolver. El hecho es que antes de las subprefecturas ya existían las ARs - administraciones regionales, que apenas ejecutaban tareas, principalmente de manutención y servicios. Mientras las ARs eran brazos operativos de las secretarías y eslabones de contacto con la población, en algunas propuestas, como la de la Prefecta Luiza Erundina, las subprefecturas eran nuevos espacios de ejercicio del poder, de deliberación, reforzados por los consejos de representantes. Un administrador regional podría ser simplemente un funcionario público, mientras que un subprefecto tendría que ir más allá y asumir mayores responsabilidades políticas en sus relaciones con la prefectura y con la población a través del consejo de representantes.

De hecho, la controversia sobre las funciones de las subprefecturas y de los subprefectos, por lo que se desprende de los proyectos de ley que tratan de ellas, giró en torno al siguiente problema, aunque muchas veces no explícitamente: ¿la subprefectura debe ser una prefectura en miniatura (con todas las funciones deliberativas y ejecutivas, pero en menor escala) y su responsable debe actuar como un representante menor, bajo la legitimidad de la representación mayor conferida por las urnas al prefecto? Tal cuestión remite a un dilema central en la megalópolis: ¿cómo considerar ciudad o municipio una región conurbada y compleja que organiza la vida colectiva en áreas geográficas que, a pesar de no ser ciudades, formalmente están estructuradas y funcionan como tales, presionadas por una dinámica socioeconómica y urbana típicas de grandes aglomeraciones demográficas, con concentración de actividades económicas?

Finalmente, la ley 13.399/2003 creó las 31 subprefecturas definiendo de forma detallada en el artículo 5º sus atribuciones. Por lo que se desprende de la lectura de este artículo de la ley, la

ampliación de las funciones de las subprefecturas en relación a las administraciones regionales se realizó aplicando un modernizante barniz participativo frente al proyecto simplemente fiscalizador del IBEAC. Hay que ver si se pasó de las intenciones a la práctica y, si fue así, en qué medida, pues la cultura de los órganos de gestión regionalizada en la ciudad encierra un elemento de correa de transmisión de los acuerdos políticos y partidistas a la rebeldía de la simple lógica de la buena representación y la buena gestión. ¿En qué medida esa cultura y otros obstáculos de la misma naturaleza han dificultado un cambio de calidad en los procesos decisorios de las políticas municipales en la megalópolis brasileña, anulando o minorando el efecto positivo de los cambios legislativos?

Otra constatación posible a partir de la lectura de este artículo de la ley es la de que se optó por hacer de las subprefecturas un espacio de: i) democratización – mediante el diálogo con los ciudadanos en sus domicilios y lugares de trabajo; ii) articulación entre políticas municipales, regionales, de barrio, de vecindad y metropolitanas; iii) gestión focalizada en los intereses (por desarrollo y por servicios públicos) de los habitantes de las áreas integradas en las subprefecturas; iv) transparencia, todo ello respetando las directrices emanadas de instancias superiores: Prefectura Municipal de São Paulo y de ciudades vecinas (cuando fuera el caso de asociaciones y acuerdos) y órganos de la región metropolitana. Nuevamente, esa opción, para materializarse, depende de la existencia de toda una infraestructura, de personal preparado y de una cultura de planeamiento y negociación que necesitan ser objeto de intensa preparación y articulación.

El artículo 6º de la Ley 13.399/2003 resolvió la cuestión de la autonomía presupuestaria y financiera de las subprefecturas (uno de los temas de consenso entre los proponentes de proyectos de ley para la creación de las subprefecturas), asignándoles dotaciones presupuestarias propias y exigiendo la regionalización del presupuesto municipal.

Un punto esencial para el buen funcionamiento de las subprefecturas es, evidentemente, el papel desempeñado por su titular, el subprefecto. Otro es cómo se le elige. Debido a muchos y conflictivos intereses en torno al control político-electoral y de los aparatos de

infraestructura de gobierno, el cargo de subprefecto es muy codiciado. Por tanto, los diferentes grupos participantes del proceso de creación de las subprefecturas procuraron asegurar la victoria de las propuestas que más les convenían. En cuanto a las atribuciones de los subprefectos, la mayoría de las propuestas giraron en torno a lo establecido por el IBEAC, esto es, básicamente coordinar la ejecución de planes y programas emanados de la prefectura, participar en el planeamiento (habiendo oído al consejo de representantes) y proponer prioridades presupuestarias (junto con el consejo de representantes y con los órganos sectoriales de la prefectura). La ley 13.399/2003 definió en su artículo 9º las 28 competencias políticas y administrativas del subprefecto, concediéndole el status de un verdadero mini-prefecto, de un jefe del Poder Ejecutivo típico, a excepción de las tareas de relación con el Poder Legislativo, pero incluso en el caso de esta función ausente, casi se le asimiló a la figura del jefe del Poder Ejecutivo: es como si el Consejo de Representantes fuese el Poder Legislativo con el que el subprefecto debía relacionarse. Este consejo no aprueba normas, como la Cámara Municipal, pero el subprefecto debe consultarle en muchas situaciones y tiene funciones fiscalizadoras. Si se añade la figura del mini-prefecto (subprefecto) a la del pseudo-legislativo local (consejo de representantes), se configura un casi-municipio en cada una de las regiones alcanzadas por las subprefecturas. En la práctica, sin embargo, hay que verificar cómo esa solución está funcionando, evaluando cómo la Prefectura, con sus órganos sectoriales (secretarías) funciona y cuáles son sus resultados. Es de sospechar, de antemano, que sin una mini-prefectura en cada región (en términos de personal de apoyo administrativo e infra-estructura) ese mini-prefecto creado por la ley no pueda ir más allá de un mero representante de la población ante la prefectura y de parachoques (moderador) de la prefectura en la relación con los demandantes de bienes y servicios públicos, con poca posibilidad de mejorar la calidad de la gestión. De ahí la necesidad de una reforma admi-

nistrativa en profundidad que afecte a toda la estructura de la prefectura y de las subprefecturas para que la ley alcance su plenitud¹⁷.

La elección del subprefecto se define en la Ley 13.399/2003 de la siguiente forma: “Art. 8º - los cargos de Subprefecto serán de libre nombramiento por parte del Prefecto, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley Orgánica del Municipio de São Paulo.” El artículo 76 de la LOMSP establece: “los Secretarios Municipales y los Subprefectos serán nombrados por el Prefecto entre los ciudadanos de 18 (dieciocho) años, en el pleno ejercicio de sus derechos políticos.” Esa decisión transformada en ley reafirmó la plena autonomía del Prefecto para designar a los subprefectos, autonomía que periclitaba ante algunas propuestas que aparecieron a lo largo de los debates que antecedieron a la ley, pues había propuestas de elección directa; recomendación del prefecto con aprobación del consejo de representantes; lista triple aprobada por el consejo de representantes, enviada por el prefecto a la Cámara de Concejales; o lista triple enviada por el prefecto para selección del consejo de representantes.

El tema de fondo en la discusión sobre las formas de selección del subprefecto es la naturaleza del mandato: ¿la elección del representante debe ser el resultado de los moldes de la democracia representativa o de mecanismos menos indirectos? Una vez electo el prefecto, legitimado por los ciudadanos, designa a sus auxiliares directos, nombrándolos libremente, en los moldes de la democracia representativa consagrada, pudiendo, sin salir de este ámbito, hacer uso de listas triples, por ejemplo. Si se desea ampliar el ámbito de decisión del elector-ciudadano, puede implicársele en la elección de los auxiliares directos del gobernante, de quienes ocupan cargos de libre nombramiento, con la consiguiente dificultad para organizar esta “elección dentro de la elección”. Una situación intermedia consiste en designar a un grupo representativo encargado de realizar la elección: ¿el consejo de representantes, los concejales? Al primar el nombramiento por el prefecto, la ley dejó abierta la posibilidad de negociar con él los

¹⁷ En varias ocasiones se defendió y se intentó aplicar esa reforma, generando debates legislativos y en la opinión pública, principalmente durante los gobiernos de Luiza Erundina (1989-1992) y de Marta Suplicy (2001-2004).

mecanismos de elección, abriendo así canales innovadores de participación, lo que podría aprovecharse para negociar con los aliados o para combinar ambas formas de elección.

Puede advertirse que la problemática co-gestión versus gestión centrada en la figura del gobernante electo es también la que define el perfil de la discusión sobre el consejo de representantes. Es una innovación cuyo fundamento es la importancia atribuida a la participación directa de los ciudadanos en el planeamiento y en el control de las acciones del poder público local. Con ese espíritu el consejo aparece en la Ley Orgánica del Municipio de São Paulo (artículo 55), institucionalizando los principios establecidos en su artículo 2º: práctica democrática, soberanía y participación popular, transparencia y control popular, respecto a la autonomía y a la independencia de actuación de las asociaciones y movimientos sociales.

Sin embargo, no es fácil crear y mantener el adecuado funcionamiento de una instancia que, si no rivaliza con los procedimientos y reglas decisorias de los Poderes Ejecutivo y Legislativo tradicionales, tampoco está exenta de características con elevado potencial de generación de conflictos. En Brasil, los Concejales, por ejemplo, normalmente actúan como vínculos entre la población y el Poder Ejecutivo local: presionan y negocian la satisfacción de reivindicaciones populares a cambio de votos y apoyos. Cuando se crean instancias que permiten al ciudadano negociar más directamente con los órganos y agentes del poder público, esos Concejales pierden un espacio político significativo de legitimación. El hecho de que existan instancias de demanda, discusión, deliberación y fiscalización de obras y servicios públicos también priva al prefecto de un margen de negociación y legitimación que puede hacerle falta en el contexto de la política local en Brasil, donde la satisfacción de reivindicaciones por parte del prefecto o sus auxiliares forman parte del instrumental de seducción del elector y de la opinión pública.

No fue por casualidad, por lo tanto, que el consejo de representantes generase también mucha controversia y varias propuestas de reglamentación. En términos de composición se propusieron 3 consejeros; 7 consejeros y siete suplentes; 15 consejeros y 15 suplentes; 55 consejeros y 55 suplentes; 2 consejeros por distrito;

un mínimo de 10 y un máximo de 30 respetando la proporción de uno por cada 30 mil habitantes; uno por cada 2.000 electores; y uno por cada 20.000 electores. La ley 13.881, de 30 de julio de 2004 (declarada inconstitucional por el Tribunal de Justicia de São Paulo en 2005), se decidió por un número de 27 consejeros electos entre mayores de 18 años. Los partidos con representación en la Cámara de Concejales tienen en esta ley derecho a elegir proporcionalmente a su grupo en la misma Cámara, 9 consejeros de esos 27. Para las 18 plazas restantes de cada consejo, la misma ley establece:

Art. 6º los 18 puestos restantes, no vinculados a la representación partidista, serán cubiertos mediante voto directo, secreto, voluntario y universal de todas las personas mayores de 16 (dieciséis) años y que tengan título de elector.

§ 1º el elector podrá votar a los candidatos al Consejo de Representantes correspondiente a la Subprefectura en cuya área se localice su zona y sección electorales, siempre que tenga más de 1 (un) año de domicilio electoral en esta zona y sección.

Para la duración del mandato de los consejeros se propusieron 2 años (con o sin derecho a reelección) y 4 años (como el mandato del prefecto), y la ley estableció un período de mandato de 2 años, con una única posibilidad de reelección consecutiva.

Las atribuciones de los consejos de representantes también fueron objeto de varios proyectos de ley. Opinar, discutir, escoger, elegir, proponer, definir, elaborar, evaluar, aprobar, fiscalizar, representar, movilizar, articular, acompañar, participar son verbos recurrentes en las atribuciones propuestas para los consejeros, indicando la naturaleza semi-parlamentaria de los Consejos de Representantes, que, de hecho, acabó siendo consagrada en la ley que los creó en 2004. La naturaleza del consejo quedó así establecida en la Ley 13.881/2004:

Art. 1º, § 1º el Consejo de Representantes tiene eminentemente carácter público y es un organismo autónomo de la sociedad civil, reconocido por el Poder Público Municipal como órgano de representación de la sociedad en cada región de la ciudad para ejercer los derechos

inherentes a la ciudadanía de control social, fiscalizando acciones y gastos públicos, así como manifestando demandas, necesidades y prioridades en el área que corresponda.

Ambas instituciones, Consejos de Representantes y Subprefecturas, tal como estaban previstas respectivamente en las Leyes Municipales 13.399/2003 y 13.881/2004, habrían dotado a la ciudad de São Paulo de la capacidad de experimentar una nueva forma de gestión pública municipal en un contexto metropolitano, en una megalópolis latinoamericana, pero los consejos fueron suspendidos por la declaración de inconstitucionalidad de la ley que los creó. Así, lo que iba a permitir que las subprefecturas se diferenciases en profundidad de las antiguas administraciones regionales (fundamentalmente ejecutoras de obras y servicios y objetos de negociación político) quedó en letra muerta. Con la derrota del grupo político que defendía los cambios, después de haber conseguido obtener la aprobación del Poder Legislativo de gran parte de lo propuesto (ya que las leyes que crean las subprefecturas y los consejos de representantes pueden ser consideradas victorias parlamentarias del PT), es posible y hasta probable que los esfuerzos de descentralización y fomento de la participación directa de la población sean canalizados hacia otras vertientes o, en caso contrario, hacia las mismas instituciones (subprefecturas y consejos de representantes), pero ahora desde una nueva visión político-ideológica. Este cambio de rumbo ha sido posible gracias a las características de los procesos participativos en la ciudad de São Paulo, que serán discutidos a continuación.

4.2. PARTICIPACIÓN POPULAR, CONSEJOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS, PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Desde la Constitución Federal de 1988 la participación popular se convirtió en un tema

siempre presente en el discurso y en numerosos experimentos en los gobiernos locales brasileños, y se ha reconocido en numerosas disposiciones legales en todos los niveles de gobierno (Federación, Estados y Municipios)¹⁸. Los años 90 representan en Brasil un período de reconstrucción democrática, de remoción de obstáculos para la participación y organización popular, de modernización legislativa para eliminar los “escombros autoritarios” que quedaban del período dictatorial. Fueron años en que la importancia de los movimientos sociales, de la descentralización político-administrativa y del rescate de la deuda social estuvieron a la orden del día, a pesar de las dificultades fiscales que también fueron marcas distintivas de los años 90, en conjunción con la llamada “onda neoliberal” que desprestigia el Estado, la política y la participación.

En São Paulo la participación popular se puso en práctica no solamente como fruto de la onda democratizadora que resultó del fin de la dictadura militar (1964-1985) y de la promulgación de la Constitución democrática resultante (1988), sino también porque en 1989 la prefecta electa fue Luiza Erundina, del PT, partido que tenía como bandera y práctica en aquel entonces la descentralización y la co-gestión (Bittar, 1992). De ese modo, no sólo se pusieron en marcha los consejos previstos en la Constitución Federal, sino que también se intentó ejecutar el presupuesto participativo, aunque sin mucho éxito en la primera legislatura del PT.

Después de perder el poder en la capital paulista a manos del grupo conservador de Paulo Maluf durante dos mandatos consecutivos (1993-2000), el PT volvió a la prefectura con Marta Suplicy (2001-2004), que retomó el mismo discurso e intentó reforzar las prácticas participativas constitucionalmente reconocidas y retomar la tradición petista del presupuesto participativo (OP)¹⁹. La coyuntura política, entretanto, era muy diferente, la realidad nacional estaba marcada por la desmovilización popular, a pesar de la ascensión del PT como

¹⁸ Sobre los numerosos consejos gestores de políticas públicas y otros organismos formales de participación creados desde la Constitución de 1988, ver Gohn, 2001.

¹⁹ Sobre lo que es presupuesto participativo, ver Pires (2001a). Para la comprensión de la evolución de esa metodología en Brasil, ver Pires (2001b).

gran partido nacional, pero ahora con una imagen de izquierda desvaída por una serie de escándalos a nivel nacional y por un comportamiento conciliador que era necesario para tejer alianzas que favorecieran la gobernabilidad.

La administración de Marta Suplicy recuperó la práctica del presupuesto participativo²⁰, pero encontró grandes dificultades para transformarlo en una marca de gobierno y en una práctica efectiva y transformadora. La causa del fracaso debe atribuirse a las dificultades de movilización popular en esa coyuntura, a la complejidad estructural y cultural para incluir la co-gestión en una maquinaria administrativa grande y compleja como la de la ciudad de São Paulo, pero también, a la “ambigüedad del asociacionismo paulista” identificada por Ricci (2004), ambigüedad que alcanza no sólo al OP, sino también a otras formas de participación popular como, por ejemplo, la practicada mediante consejos gestores de políticas públicas, que hoy son obligatorios en los gobiernos municipales brasileños. Esta ambigüedad parece estar presente también en el comportamiento de los electores de la ciudad de São Paulo, que después de elegir a la prefecta de izquierda Luiza Erundina (PT) para sustituir a Jânio Quadros (un antiguo nombre del conservadurismo brasileño, que fue presidente y renunció en 1961), devolvieron el poder a otros conservadores como Paulo Maluf y Celso Pita, durante dos mandatos consecutivos. Después de estos gobiernos, eligieron nuevamente a Marta Suplicy, del PT, derrotada en 2004 por el PSDB de José Serra, del grupo político de Fernando Henrique Cardoso.

Ricci (2004), analiza el caso de la participación popular y del asociacionismo en São Paulo utilizando los datos obtenidos y compilados por

la investigación “Proyecto metrópolis, desigualdades socio-espaciales y gobierno urbano”²¹, cuya conclusión es que²²:

...las diferencias de grado y forma de incorporación de los actores sociales en arenas de gestión participativa están directamente relacionadas con las diferencias en la proporción de personas habilitadas para participar en el control de las políticas sociales, así como con las diferencias entre las culturas cívicas y la institución y movilización de las esferas públicas. (RICCI, 2004, p. 71)

Este autor concluye que el asociacionismo paulista queda marcado, al igual que práctica política brasileña reciente, por la siguiente ambigüedad:

Por un lado, la persistencia de trazos más conservadores, constitutivos de las prácticas más particularistas y localistas del asociacionismo. De otro, líneas de valorización del aumento del control social y participación de la sociedad civil en la definición y dirección de las políticas públicas. (RICCI, 2004, p. 73)

Los individuos participantes en las entidades asociativas (sindicatos, asociaciones de barrio, cooperativas, clubes etc.) y de movimientos reivindicativos (en materia de vivienda, seguridad, salud etc.), lo hacen aportando una visión positiva de la relación transparente y dialogada entre gobierno y sociedad, pero muchas veces con el objetivo particular de conseguir un logro personal o para beneficio de su pequeño grupo (calle, barrio, región). De esa forma, la participación, que podría ser emancipadora y conducente a negociaciones y pactos tendentes a la genera-

²⁰ No hay acuerdo en el resultado de la evaluación de la experiencia del presupuesto participativo llevada a cabo por Marta Suplicy. Algunos la consideran un éxito, como Sánchez (2002), y otros la consideran insuficiente, como Wampler (2007).

²¹ Coordinado por la PUC-Minas, Iparides, UFRGS, PUC-SP y UFRJ, grandes universidades de las regiones Sur y Sudeste de Brasil, este proyecto implicó a 1.540 consejeros de las capitales de los siguientes Estados: São Paulo, Río de Janeiro y Minas Gerais (Región Sudeste), Paraná y Río Grande del Sur (Región Sur), Pará (Región Norte) y Pernambuco (Región Nordeste).

²² Esas conclusiones fueron extraídas del análisis de un gran número de tablas que sintetizan los resultados de cuestionarios aplicados con el objetivo de conocer un conjunto de variables relevantes para el conocimiento del perfil y del comportamiento político de los entrevistados, versando fundamentalmente sobre el presupuesto participativo. Entre los ítems verificados estuvieron los siguientes: perfil de la participación por subprefecturas en São Paulo (religiosa o no religiosa, por ejemplo), opinión sobre el gobierno que promueve la participación popular, grado de interés en participar, motivos para participar, motivos para no participar, conocimiento de proyectos sociales, evaluación de la importancia de las prácticas asociativas, etc.

ción de relaciones más democráticas y favorecedoras de una visión de ciudad, de lo urbano y de desarrollo más amplio y progresista, redundan en una participación meramente reivindicativa, que no incluye el avance de la cultura cívica y de las prácticas de ciudadanía deseadas. Para Ricci (2004, p. 69), de acuerdo con la experiencia brasileña de las dos últimas décadas,

...es posible sugerir que incluso en las experiencias más avanzadas de participación popular en la gestión pública (como es el caso de los consejos sectoriales y del presupuesto participativo), las dos corrientes históricas del asociacionismo brasileño (más asistencialista o más reivindicativa) continúan presentes y entrelazadas en las prácticas asociativas del municipio [de São Paulo]. En otras palabras, no hay ningún predominio de una sobre la otra. Por el contrario, a medida que la corriente denominada participativa (motivada por la participación de la sociedad civil en foros para la elaboración y gestión de políticas públicas municipales) institucionalizó instancias de participación directa en la gestión de políticas públicas, el ideario difuso e híbrido parece reconstruirse e impregnar gran parte de esas experiencias innovadoras y experiencias asociativas.

Para Ricci (2004, p. 100) la consecuencia de esto es que,

Como mucho, se mantiene el patrón de movilización social, característica de los movimientos sociales que lucharon por la redemocratización del país a lo largo de los años 80 y que se materializaron en varios instrumentos de gobierno social en la Constitución de 1988 y en las Leyes Orgánicas municipales. La motivación para la participación, con todo, parece indicar una polaridad importante entre la cooperación y el egocentrismo. (...) Parece predominar una motivación primaria, de tipo comunitario, poco aficionada a prácticas políticas más complejas y universales. En fin, la fase de movilización parece no evolucionar hacia lo que podríamos denominar la fase de organización sociopolítica.

En un marco como éste, es de imaginar la dificultad que se encuentra para urdir y hacer funcionar algo como los consejos de represen-

tantes aprobados en 2004 y juzgados inconstitucionales en 2005; o sea, la principal dificultad para convertirlos en realidad no está en el campo legislativo o judicial, y sí en la esencia de la realidad social y política paulista, un microcosmos de la realidad brasileña, con sus ambigüedades y contradicciones. Por eso, debe de tener razón Ricci (2004, p. 101) cuando afirma: "Entonces, si el impasse reside en una cultura política inconsistente y errática, el avance del asociacionismo y participativismo brasileño, y particularmente paulista, se vincula a la capacidad pedagógica de las acciones políticas dirigidas a la sociedad civil."

5. CONCLUSIÓN

En una megalópolis como São Paulo existen condicionantes sociales y políticos específicos para la innovación institucional dirigida a la descentralización administrativa y a la co-gestión de las políticas públicas, así como para la organización de estructuras metropolitanas de poder y gestión. La presencia simultánea de fuerzas centrípetas de la metropolización, mediante la existencia de una Región Metropolitana, y de fuerzas centrífugas de la regionalización, a través de subprefecturas y consejos de representantes, sitúa a la innovación ante desafíos formidables de diseño institucional, de concepción de mecanismos, canales y procesos articuladores de intereses, atribuciones, funciones y recursos. Por otro lado, la naturaleza contradictoria, híbrida, errática y ambigua del comportamiento participativo (además insuficiente frente a la baja disposición a participar) exige esfuerzos hercúleos de ingeniería política para la innovación, sobre todo cuando se desea innovar la gestión profundizando en la democracia. Al lidiar con esos condicionantes, parece importante considerar además que las soluciones propuestas necesitan incluir elementos pedagógicos capaces de contribuir a la elevación del nivel de calidad de la participación popular y del asociacionismo, fomentando una motivación más politizada y generalista y no a la excesivamente individualista/egocéntrica y despolitizadora (tendente a lo asistencialista o reivindicativo tutelado o cooptado) hoy existente en São Paulo y en todo Brasil, con diferentes matices en cada lugar.

Si es verdadera, como parece ser, la afirmación de Blumenfeld (1977, p. 67) de que “la salud social de la metrópolis requiere que sus habitantes se identifiquen tanto con el vecindario como con toda la metrópolis”, entonces la ingeniería política de carácter pedagógico (para ayudar a revertir o por lo menos mejorar un marco de participación ciudadana insuficiente y poco cualificada), necesaria para llevar a buen término la convergencia de esfuerzos para crear una región metropolitana más efectiva y para descentralizar el poder y la gestión de la prefectura de São Paulo, es un requisito *sine qua non* para el futuro de una buena administración pública en la megalópolis. Su ejercicio, sin embargo, depende de una coyuntura política más favorable que la que se configuró en la primera década del siglo XXI en São Paulo y en Brasil, pues fueron tiempos de desmovilización social y de pocos avances en la urdimbre de nuevas estructuras institucionales en el federalismo brasileño y en las prácticas de gestión en el poder local, a pesar de la esta-

bilidad democrática, de los avances legales y de la mejora económica de la segunda mitad de aquel período.

Mientras que las soluciones planeadas y democráticamente pactadas no se han visto beneficiadas por una arquitectura institucional más propicia –como la Región Metropolitana, renegociada y rediseñada en un contexto de reorganización federativa; y como las Subprefecturas y los Consejos de Representantes, más efectivos gracias a la reforma administrativa municipal de São Paulo– y por un protagonismo ciudadano que resulte en un mayor control social de la administración pública (similar a las experiencias de presupuesto participativo y los consejos gestores de política públicas), las soluciones de última hora encontradas al calor de los acontecimientos y problemas (cuando no catástrofes) proseguirán su curso natural, haciendo más cara, arriesgada y penosa la vida en la más expresiva megalópolis de América del Sur, principalmente para las capas más pobres de la población, que constituyen la gran mayoría.

REFERENCIAS

- BITTAR, J. (Org.) (1992): *O Modo Petista de Governar*, São Paulo, Ed. Teoria & Debate.
- BÓGUS, L. y VÉRAS, M. P. B. (2000). “A reorganização metropolitana de São Paulo: espaços sociais no contexto da globalização”. *Cadernos Metrópole/Grupo de Pesquisa Pronex*. São Paulo: Educ, n. 3. Disponible en http://web.observatoriodasmetrolopes.net/download/cm_artigos/cm3_10.pdf, fecha de acceso: 14/10/2009.
- BLUMENFELD, H. (1977): “A metrópole moderna”. In: Zahar Ed./Alfred A. Knopf, Inc.: *Cidades: A Urbanização da Humanidade*, p. 52-70, 3ª. Ed. Rio de Janeiro, Zahar Ed.
- BRASILEIRO, A. y SANTOS, E. M. dos (2002): “Desafios Actuales para la Gestión Metropolitana de Servicios Públicos en Brasil”, in *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 24: 177-190.
- CARSODO, R. (1984): “Movimentos Sociais Urbanos: Balanço Crítico”, in: Sorj, B e Almeida, M. H. T. de (Org.): *Sociedade e Política no Brasil*, São Paulo, Brasiliense.
- CARDOSO, R. (1987): “Movimentos Sociais na América Latina”, in: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 3 (1): 27-37.
- ELSTER, J. (Ed.) (1998): *Deliberative democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ESPERÓN, A. V. (2008): “La participación ciudadana en la descentralización de Montevideo: aprendizajes e reflexiones desde los noventa”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17 (1):203-227.
- FONSECA, M. C. (2002): *Subprefeituras e Conselhos de Representantes – Alternativas para a descentralização do município de São Paulo*, São Paulo, O Artífice.
- GOHN, M. da G. (2001): *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*, São Paulo, Cortez Ed.
- HIRST, P. (1992): *A Democracia Representativa e seus Limites*, Rio de Janeiro, Zahar.
- KLINK, J. J. (2008): *Novas Governanças para as Áreas Metropolitanas: O Panorama Internacional e as Perspectivas para o Caso Brasileiro*. Relatório de Pesquisa do Observatório das Metrópoles: Território, Coesão e Governança Democrática. Rio de Janeiro, UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro/IPPUR-Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Disponible en http://www.observatoriodasmetrolopes.ufjf.br/relatorio_Klink.pdf, fecha de acceso: 21/10/2009.

- MANN, M. (2004): *The dark side of democracy*, Cambridge, Cambridge UP.
- MARTINS, C. E. (1994): “Pluralismo democrático, democracia substantiva e democracia participativa”, in: Martins, C.E. *O circuito do poder*, São Paulo: Entrelinhas, p.57-97.
- MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (1990). *Lei Orgânica do Município de São Paulo*. Disponible en: http://www.câmara.sp.gov.br/central_de_arquivos/homepage/lom_05.pdf, fecha de acceso: 21/10/2009.
- MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (2002). Lei 13.399. Dispõe sobre a criação de subprefeituras no Município de São Paulo e dá outras providências. Disponible en: <http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/forpags/showinglaw.pl>, fecha de acceso: 21/10/2009.
- MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (2004). Lei 13.881. Dispõe sobre a criação, composição, atribuições e funcionamento do Conselho de Representantes e dá outras providências. Disponible en: <http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/forpags/showinglaw.pl>, fecha de acceso: 21/10/2009.
- OLIVEIRA, P. O. (2002): “Breve referencia a la política de las grandes ciudades y de las áreas metropolitanas em Portugal”, in *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 24: 59-74.
- PIRES, V. (2000): “Participación de la sociedad em los procesos presupuestarios: la experiencia brasileña reciente”, en *Presupuesto y Gasto Publico*, 24
- PIRES, V. (2001): *Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz*. Barueri: Ed. Manole.
- REY, M (2010). *Participación ciudadana en la descentralización de Buenos Aires*. Disponible en: <http://www.aeap.org.ar/ponencias/congreso3/Rey,%20Maximiliano.doc>, fecha de acceso: 12/07/2010.
- RICCI, R. (2004): Associativismo paulistano e cultura ambivalente. In: Avritzer, L. (Org.): *A Participação em São Paulo*, São Paulo, Ed. UNESP.
- SÁNCHEZ, F. (2002): *Orçamento Participativo – Teoria e Prática*, São Paulo, Cortez Editora.
- SANTOS, B. de S. (Org.) (2002). *Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- SPINK, P. (2005): *The Intermunicipal Consortia in Brazil: An Institutional Introduction*. X Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 Oct.
- WAMPLER, B. (2007): “São Paulo and Santo André: Co-optation, Limited Delegation, and Signaling”, in Wampler, B., *Participatory budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*, Pensilvania, The Pennsylvania State University Press.
- WANDERLEY, L. E. W. (2006): São Paulo no Contexto da Globalização, in *Lua Nova*, 69:173-203.