

# Desafíos de la construcción democrática en Brasil

nuevos temas



InstitutoPólis





# Desafíos de la construcción democrática en Brasil

nuevos temas



Instituto **Pólis**



ESTA PUBLICACIÓN CONTÓ CON EL APOYO DE LA FUNDACIÓN FORD



FORD FOUNDATION

---

Desafíos de la construcción democrática en Brasil: nuevos temas/  
Veronika Paulics, org. – São Paulo: Instituto Pólis, 2009. 184p.

ISBN: 978-85-7561-056-5

1. Políticas públicas – aspectos sociales – Brasil. 2. Inclusión social – Brasil.  
3. Administración pública – aspectos sociales – Brasil. 4. Democracia.  
I. Paulics, Veronika. II. Instituto Pólis.

CDU 35(81)

CDD 350

---

DESAFÍOS DE LA CONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA EN BRASIL – NUEVOS TEMAS  
VERONIKA PAULICS (ORG.)

*Coordinación*  
Veronika Paulics

*Coordinación editorial*  
Veronika Paulics y Paula Freire Santoro

*Asistente editorial*  
Cecilia Bissoli

*Consejo editorial*  
Anna Luiza Salles Souto,  
Silvio Caccia Bava, Elisabeth Grimberg

*Traducción al español*  
Idalia Morejón Arnaiz

*Portada y proyecto gráfico*  
Rita da Costa Aguiar

*Diagramación*  
Halinni Garcia Lopes

BRASIL, 2009

# Introducción

Ampliar la divulgación de buenas ideas no necesariamente conduce a la construcción de nuevas políticas. En cada lugar hay personas y grupos que a todo momento se organizan para encontrar soluciones a los diversos problemas vividos en la vida cotidiana. Lo que ellas necesitan son respaldos y debates para que los nuevos arreglos diseñados por sí mismas con vistas a solucionar sus problemas puedan realizarse. Las redes que tanto posibilitan intercambiar informaciones y experiencias, como articular la presión por legislación y financiamiento que viabilicen las soluciones diseñadas, son los principales instrumentos de diseminación de nuevas prácticas para resolver los viejos y los nuevos problemas enfrentados cotidianamente.

Es interesante notar que en sus orígenes el Instituto Pólís se proponía estudiar temas y experiencias de políticas públicas para su divulgación, replicación y difusión. Con el pasar de los años, se notaba cada vez más que a partir de las redes en las cuales se inserta, a partir de los intercambios de experiencias que pueden ser promovidas en estas mismas redes y más allá de ellas, en la ampliación del abanico de actores con los cuales se discute la formulación y la implementación de políticas públicas es que el Instituto Pólís puede, o no, favorecer la diseminación de experiencias que profundicen en la democracia y promuevan la redistribución de la riqueza y de la renta. No es una simple cuestión semántica, se trata de una postura política: o se considera que hay centros capaces de producir políticas públicas para que todos las implementen, o se toma en consideración que la democracia es una construcción de todos, que todos somos capaces de pensar y proponer soluciones, y es en el debate y en el embate público, en la disputa de intereses, que las propuestas deben ser elaboradas e implementadas, fortaleciendo así la propia democracia.

Los textos aquí reunidos, producidos entre 2004 y 2008, abordan procesos semejantes en diferentes áreas de la gestión pública y, por tanto, de la vida de la población. Son temas investigados por el Instituto Pólis prácticamente desde su origen, al final de los años 80, y que actualmente están obteniendo más visibilidad en la agenda pública, a medida que se van constituyendo políticas públicas, con todos los aspectos que esto demanda – articulación de la sociedad, formulación exequible, implementación, evaluación, disponibilidad de recursos de diversas magnitudes, legislación, etc. A lo largo de estos años, cada uno de los temas aquí abordados obtuvo una comprensión más abarcadora a partir de las innumerables investigaciones realizadas y de los debates desarrollados en los diferentes foros y redes de los cuales el Instituto Pólis participa. Esta comprensión más abarcadora, así como la ampliación de los actores involucrados, forman parte de la diseminación de las políticas públicas.

El primer texto, “Seguridad Alimentaria y Nutricional – la construcción de un derecho”, trata de la hacer efectivo el derecho humano a la alimentación, consolidando políticas públicas bajo la responsabilidad de los diferentes niveles de gobierno de la Federación, de lo local a lo nacional, y articulando gestores, ONGs y movimientos sociales. El tema de la Seguridad Alimentaria y Nutricional está en la pauta del Pólis desde el comienzo de los años 90. Se inició una búsqueda de alternativas de políticas públicas que superasen el hambre y que a lo largo del tiempo se constituyeran en una política pública que envuelve producción, comercialización, consumo, solidaridad, equidad. En este texto, Christiane Costa, investigadora del Pólis y coordinadora del área de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en un primer momento rehace la trayectoria del Instituto en este campo, en articulación con diversas redes e investigaciones. En un segundo momento, analiza la importancia del tema de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en la resignificación de diversas pautas correlacionadas a la construcción de políticas públicas que contribuyan a la equidad. Este análisis, realizado a partir de los relatos de ONGs y movimientos sociales actuantes en el Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), permite notar la potencialidad de algunos temas emergentes para promover articulaciones que incidan en la formulación e implementación de políticas que puedan generar transformaciones estructurales. En el caso de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, el sentido de urgencia del combate al hambre permitió desencadenar acciones que hoy tratan de incidir en los modelos de desarrollo adoptados.



En el segundo texto, “Sustentabilidad y responsabilidades en la gestión de los residuos sólidos”, Elisabeth Grimberg, investigadora del área de ambiente urbano y coordinadora ejecutiva del Instituto Pólis, discute los diversos aspectos y actores envueltos en la construcción de una nueva concepción de gestión de residuos. Se propone mapear las responsabilidades de las empresas, la importancia de la presión de la sociedad para cambiar los patrones de destinación y el desperdicio. Además de eso, al analizar la actual política Nacional de Residuos Sólidos, la autora enfatiza la importancia de que se amplíe la participación de los *catadores* en el aprovechamiento de los residuos, promoviendo la inclusión social. En este tema se nota claramente la transición vivida en el país, de prácticas de destinación de la basura, a una política nacional de gestión de residuos que incorpore a los *catadores* como actores con derechos económicos y sociales.

“Consejos municipales de cultura y cultura participativa: reevaluar caminos y buscar horizontes”, de Hamilton Faria, investigador del área de cultura del Instituto Pólis, es el tercer texto de esta recopilación. A partir de la experiencia del Consejo Municipal de Cultura de São Paulo, se trata de comprender los alcances y límites de estos espacios institucionales. Se enfatiza su importancia como un lugar no de dominio del Estado sobre la sociedad para promover el reparto de las decisiones, crear agendas públicas, contribuir a la integración de políticas, capilarizar las políticas públicas en escenarios de enraizamiento local, circular experiencias, debatir prioridades. En este texto se destaca el papel central que tiene una política pública de cultura, cuya gestión sea compartida, para un desarrollo que no se limite a la economía.

El cuarto texto, “Inmigrantes bolivianos en São Paulo: prácticas y políticas públicas”, de Renato Cymbalista, Iara Rolnik Xavier y Kazuo Nakano, investigadores del área de urbanismo del Instituto Pólis, presenta la situación de los migrantes en Brasil y las alternativas de políticas públicas construidas para su inclusión. El estudio se dedica especialmente a la realidad de los migrantes ilegales bolivianos que viven en la ciudad de São Paulo y los desafíos para su inclusión.

El quinto texto, “Presupuestos Públicos e Igualdad de Género: una introducción a los “presupuestos sensibles al género”, de Florence Raes, presenta experiencias concretas de cómo promover los derechos de las mujeres desde el punto de vista presupuestario. El texto presenta las posibilidades de análisis de las prioridades presupuestarias según la perspectiva de género, destacando las implicaciones de las políticas presupuestarias sobre mujeres, hombres, niñas y niños. Además de permitir ilustrar las incoherencias entre las



prioridades políticas y los recursos para su implementación, suministra insumos para la reorganización de los ingresos y de los gastos públicos con la idea de incorporar las prioridades de las mujeres y la igualdad de género.

“El uso de la Internet para la gobernabilidad local cooperativa: el Presupuesto Participativo Digital en Brasil” es el sexto texto de esta recopilación. Este artículo de José Carlos Vaz, director general de Logolink, presenta algunas experiencias brasileñas de uso de la tecnología de la información para promover procesos participativos para la deliberación de políticas a ser implementadas, como para favorecer el control y monitoreamiento de políticas públicas por parte de la sociedad. Así como los demás textos de esta recopilación, también éste aborda un tema que está en el foco del Instituto Pólis desde su origen, como es el caso de la participación para la profundización de la democracia. Algunos gobiernos locales han estado trabajando en el uso de la Internet para reforzar las iniciativas del Presupuesto Participativo, lo cual ofrece a los ciudadanos una oportunidad de participar directamente en las deliberaciones del presupuesto. Con la utilización de la Internet, estos presupuestos participativos de los gobiernos locales pueden alcanzar mayores audiencias, y miles de personas pueden deliberar acerca de la asignación del presupuesto. Este trabajo expone cómo han funcionado las más exitosas experiencias, y las vincula al gran desafío del gobierno electrónico, así como a identificar su capacidad real en la construcción de nuevas relaciones políticas en Brasil y otros países.

El séptimo y último texto dialoga con todos los textos anteriores. El texto “Diseminación de innovaciones en gestión pública – otra mirada”, de Veronika Paulics, investigadora del Instituto Pólis, a partir de un modelo propuesto por Bruno Latour procura comprender cómo se manifiesta a cada momento la articulación de nuevos actores para que asuman la implementación de políticas públicas democráticas, a la vez que participen de la propia formulación de estas políticas a diferentes niveles de gobierno.

Aunque la experiencia estudiada haya sido el Programa de Garantía de Renta Mínima, el proceso de diseminación puede ser constatado también en la formulación de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional, en el avance de la comprensión de lo que debe ser una política nacional de residuos sólidos, en la ampliación del concepto de políticas culturales y de su gestión, en el nuevo diseño que puede ser establecido para atender los movimientos migratorios, en el cambio de la forma de encarar el presupuesto público y las nuevas tecnologías para ampliar la participación y o promover la equidad de género.





Además de esto, todos los temas abordados comienzan como un ítem específico en la agenda pública y se expanden hacia una política compleja, en la misma medida en que se profundiza la comprensión del problema que dio inicio al debate.

De la misma forma que las colchas de retazos tienen un paño para cubrir el fondo, el proceso de diseminación – por medio del diseño cada vez más profundo que una política pública debe tener para resolver determinado problema, así como de la consecuente ampliación de los actores involucrados para obtener este diseño – es el hilo conductor que debe orientar la lectura de los textos que ahora presentamos.





# Sumario

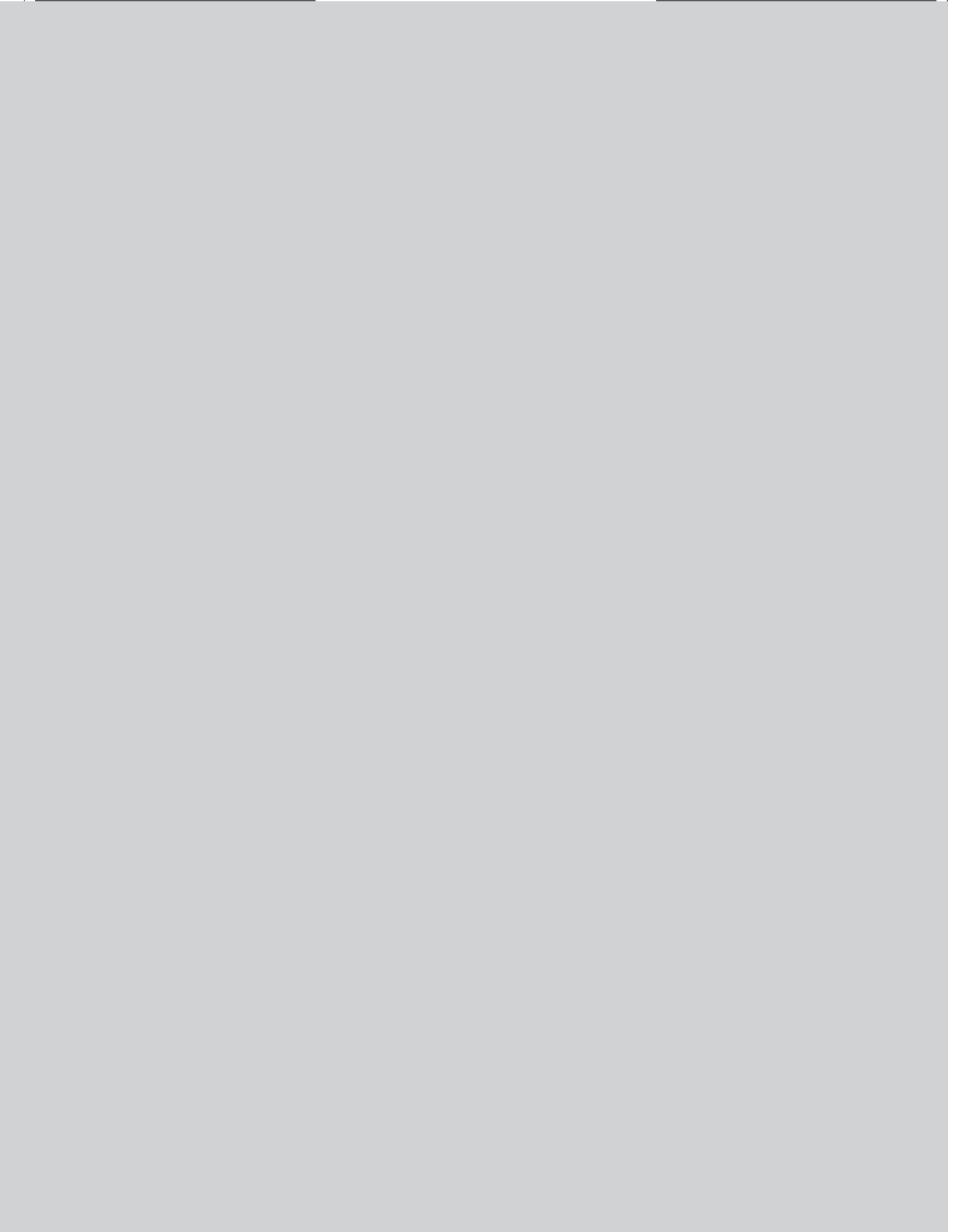
<b>Introducción</b>	<b>5</b>
<b>Seguridad alimentaria y nutricional – la construcción de un derecho</b>	<b>15</b>
TRAYECTORIA DEL PÓLIS EN SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL	16
LA APROPIACIÓN DEL TEMA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL POR PARTE DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES	29
CONSIDERACIONES FINALES	46
NOTAS	49
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	49
<b>Sustentabilidad y responsabilidades en la gestión de los residuos sólidos</b>	<b>51</b>
RESPONSABILIDAD DE LAS EMPRESAS, PRESIÓN DE LA SOCIEDAD	53
PATRÓN DE DESTINO Y LOS DESPERDICIOS	55
LA PARTICIPACIÓN DE LOS CATADORES EN EL APROVECHAMIENTO DE LOS RESIDUOS	56
POLÍTICA NACIONAL DE RESIDUOS SÓLIDOS: UNA NUEVA CULTURA DE GESTIÓN	58
LA RESPONSABILIDAD DE LAS EMPRESAS Y LA COLECTA SELECTIVA CON INCLUSIÓN SOCIAL	61
¿LIMPIEZA PÚBLICA O UNA NUEVA CONCEPCIÓN DE GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS?	63
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	65
<b>Consejos municipales de cultura y cultura participativa: reevaluar caminos y buscar horizontes</b>	<b>67</b>
¿QUÉ SON LOS CONSEJOS DE CULTURA?	67
¿PARA QUÉ SE QUIERE UN BUEN CONSEJO?	69
UNA MIRADA SOBRE UNA EXPERIENCIA VIVIDA: EL CASO DE SÃO PAULO	71
¿HACER QUÉ? ¿QUÉ HACER?	75
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	79



<b>Inmigrantes bolivianos en São Paulo: prácticas y políticas públicas</b>	<b>81</b>
EL CONTEXTO	81
OPORTUNIDADES DE EMPLEO Y CONDICIONES DE VIDA	87
POLÍTICAS NACIONALES	91
EL INICIO DE LAS RESTRICCIONES EN MATERIA DE INMIGRACIÓN	92
CONTEXTO LATINOAMERICANO	97
POLÍTICAS MUNICIPALES Y PRÁCTICAS	98
APOYO NO-GUBERNAMENTAL A LOS EMIGRANTES INTERNACIONALES	102
LECCIONES APRENDIDAS	107
NOTAS	110
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	111
<b>Presupuestos Públicos e Igualdad de Género: una introducción a los “presupuestos sensibles al género”</b>	<b>115</b>
EL CONTEXTO	116
PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO: ORIGEN, CONCEPTOS Y JUSTIFICATIVA	119
PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO: DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA	127
PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO: LECCIONES APRENDIDAS	131
NOTAS	135
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	135



<b>El uso de Internet para la gobernabilidad local cooperativa: el Presupuesto Participativo Digital en Brasil</b>	<b>137</b>
E-GOBIERNO EN EL CONTEXTO BRASILEÑO	138
EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO BRASILEÑO Y LA INTERNET	143
EL SIGNIFICADO E IMPACTO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DIGITAL	153
BUSCANDO UNA CONCLUSIÓN: ¿EXISTEN PROS Y CONTRAS SOBRE EL USO DE INTERNET PARA EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO (Y OTRAS PREGUNTAS NO RESPONDIDAS)?	157
NOTAS	162
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	162
<b>Diseminación de innovaciones en gestión – otra mirada</b>	<b>165</b>
EL CONTEXTO DE LAS INNOVACIONES	166
LA LECTURA CONVENCIONAL DE LA DIFUSIÓN DE INNOVACIONES	167
LA DISEMINACIÓN EN UN ESCENARIO DE DISPUTAS	168
EL PROCESO DE TRASLACIÓN	172
CONCLUSIONES	175
NOTAS	179
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	179



# Seguridad Alimentaria y Nutricional – la construcción de un derecho

CHRISTIANE COSTA\*

Desde el año 1993 el Instituto Pólís trabaja en proyectos de intervención, asesoría a ayuntamientos y a movimientos para el desarrollo de programas y acciones locales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN); ha estado alineado a una abarcadora concepción, que considera la Seguridad Alimentaria y Nutricional un derecho humano esencial, eje estratégico en la reducción de las desigualdades sociales en el ámbito del desarrollo local. En este mismo campo, se dedica a la elaboración de estudios y propuestas de políticas de SAN, participa del debate público por medio de fórums y Consejos, y desarrolla además procesos de capacitación de actores de la sociedad civil que buscan mejorar la calidad de vida y la participación en los espacios de gestión.

En el presente texto, exponemos un análisis sobre la trayectoria del Instituto Pólís en el campo de la SAN, donde mostramos una amplia participación de los movimientos sociales. Para eso, en la primera parte del texto trazaremos un panorama general de las acciones desarrolladas por el Instituto, y en la segunda parte presentaremos un análisis de cómo los movimientos sociales que componen el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) se han apropiado del tema. Este análisis permite señalar nuevos desafíos para los movimientos sociales, los gestores y los investigadores del tema.

---

\* Socióloga, Máster en el área de Salud Pública, Investigadora del Instituto Pólís, Coordinadora del área de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Integra la Coordinación del Fórum Brasileiro de Segurança Alimentária e Nutricional.

## TRAYECTORIA DEL PÓLIS EN SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL<sup>1</sup>

Al principio, la entrada del Instituto Pólís en el tema de la Seguridad Alimentaria y Nutricional estuvo fuertemente influida por la adhesión a la Campaña de la Acción de la Ciudadanía. Los movimientos sociales en los años 90 adquirieron características diferentes a los de décadas anteriores, a partir de la formación de organizaciones de más amplio espectro, que se destacaron no sólo por una mayor calificación, sino también por la defensa de cuestiones éticas o de revalorización de la vida. Así, diversas instituciones y organizaciones se integraron a la Campaña de Acción de la Ciudadanía contra la Miseria y por la Vida, orientada por el Movimiento por la Ética en la Política, que planteó la noción de la alimentación como un derecho, colocando el tema de la miseria y del hambre en el centro del debate político, y la solidaridad, como un valor. En 1993, el gobierno federal divulgó el Plan de Combate al Hambre y la Miseria, en respuesta a la amplia movilización de la sociedad civil e instauró el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA).

Durante la participación del Instituto Pólís en la Campaña, nos planteamos la necesidad de no restringir el debate a la dimensión económica, sino ampliarlo al cambio de mentalidad, por medio del rescate de la calidad y de la *cultura alimentaria* local. La propuesta de *Alternativas contra el hambre* del Pólís se basaba en la centralidad de los procesos relacionados al alimento y a la alimentación en la vida de los pueblos, en lugar de la visión homogeneizadora, que ha estado marcada por las relaciones de productividad y lucro del mercado, a partir de la premisa de que la alimentación debe ser considerada como un bien público, y debe ser garantizada a través de políticas públicas que favorezcan el acceso a la alimentación, en cantidad y calidad, respetándose la cultura y las vocaciones regionales.

Registramos experiencias comunitarias que quedaron relatadas en la publicación *Alternativas contra el Hambre*, (edición especial 1994) en las cuales la introducción de alternativas alimentarias regionales jugaron un papel importante en el combate a la desnutrición, con el aumento de la lactancia materna y el mejoramiento de la salud como un todo.

Aunque las innumerables experiencias puntuales y comunitarias sean de gran importancia social, el objetivo fue llevar esta propuesta de reeducación alimentaria al ámbito de las políticas públicas, con vistas a viabilizar un trabajo a gran escala, universalizante, y por creer que el poder público tiene como función la responsabilidad por el combate al hambre. En este sentido, el ayuntamiento es la instancia que está más cerca





de la población; es responsable por la ejecución de las políticas sociales asociadas a la alimentación y a la salud. Con el apoyo de la ONG francesa *Comité Catholique contre la faim et pour le Développement (CCFD)*, asesoramos la implantación de programas municipales en Rio Branco, Estado de Acre, en 1994, y en Ribeirão Pires, en la región de la Gran São Paulo, en 1999.

Debido a la gran presencia femenina en esta área, intentamos reflejar la importancia fundamental de la mujer como agente de transformaciones y como veladora de la biodiversidad del planeta. En el municipio de Ribeirão Pires incluimos talleres con un enfoque de género, a partir de la constatación de problemas de autoestima en las trabajadoras de guarderías y escuelas, donde el trabajo profesional permanecía socialmente desvalorizado, dando como resultado la desmotivación y descalificación.

Ya que gran parte de las mujeres presentaban problemas de salud evidentes, causados por malos hábitos alimenticios – obesidad, por ejemplo –, el período inicial se caracterizó por la resistencia a las nuevas formas de cocinar y manipular el alimento de los niños, sobre todo por tratarse de una cuestión relacionada a los propios hábitos. Con el tiempo se disiparon las resistencias, algo que constatamos al escuchar relatos que demostraban la capacidad de transformar su propia realidad a partir de cambios en la alimentación.

Como resultado de este proceso se observó una valorización en la autoestima de las empleadas que preparan la merienda, al hacerse evidente la importancia de su trabajo para la salud de los niños; una mayor creatividad; el intercambio entre empleadas de varias escuelas; la percepción del potencial educativo de este trabajo por parte del resto de los colectivos de las guarderías; además de acentuarse la comprensión de los derechos y deberes de esas profesionales (demandas por mejores condiciones de trabajo, mayor preocupación con la calidad de los alimentos consumidos por los niños, así como una mayor comprensión del papel central de la alimentación para el desarrollo infantil). Por parte de las directoras hubo una mayor articulación con las familias, especialmente con aquellas más vulnerables, con vistas a prevenir enfermedades y combatir la desnutrición, por medio de instrumentos unificados de registro y acompañamiento infantil; y por último, una mayor comprensión en cuanto a cómo las relaciones de género también están presentes en la producción y consumo de alimentos, donde las mujeres, además de asumir gran parte de las tareas con los niños, ancianos y enfermos, son las responsables por producir, comprar, preparar y servir los alimentos, siendo éste un trabajo poco compartido con



los hombres. Sumado a todo eso, la propuesta llevada a cabo de una alimentación enriquecida, posibilitó el desarrollo de un espíritu crítico en relación a la manipulación de los medios de comunicación y del mercado, donde la búsqueda por una mayor “facilidad” para las mujeres, es usada por la industria para vender alimentos procesados, y en muchos casos con exceso de aditivos químicos.

Finalmente cabe mencionar que los resultados de esta iniciativa fueron sistematizados en la publicación *Segurança Alimentar e Inclusão Social – A escola na promoção da saúde infantil* (Seguridad alimentaria e inclusión social – la escuela en la promoción de la salud infantil), de 2002.

Paralelamente, en el campo de la participación, en 1994 una amplia movilización de la sociedad civil convergió para que se realizara en Brasilia la I Conferencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional – CONSEA, que reunió a 2 mil delegados. Paradójicamente, ese mismo año el CONSEA desapareció, y dada la poca relevancia del tema, comenzó un proceso de desmonte de los programas relacionados a la seguridad alimentaria. Esto fue llevado a cabo por los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (1995-98 y 1999-2002).

A pesar de las gestiones del gobierno federal, Brasil llevó la mayor delegación para la Cumbre Mundial de la Alimentación celebrada en Roma, en 1996, momento en que la noción de seguridad alimentaria y nutricional alcanzó su formulación más abarcadora. Indignados con los resultados de la Cumbre, representantes de ONGs y movimientos sociales organizaron un grupo de trabajo para dar continuidad a la movilización, y en 1998 fue fundado en São Paulo el Fórum Brasileiro de SAN (FBSAN), principal referencia en el debate político por parte de ONGs y movimientos, con la misión de movilizar a la sociedad civil, para la realización del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada y la garantía de la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional. A partir de la organización del evento de fundación del mismo en São Paulo, 1998, el Instituto Pólis pasó a integrar la Coordinación Nacional del Fórum de SAN (FBSAN); este Fórum cuenta hoy con más de 200 organizaciones de la sociedad civil en casi todos los estados brasileños.

En el ámbito de las articulaciones lanzadas por el Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, de 1998 a 2003 en las esferas de los gobiernos estatales, municipales y en organizaciones de la sociedad civil, se realizaron diversas acciones, entre ellas la inclusión del debate en las agendas de entidades sindicales, sociales, movimientos



populares y universidades. En 2003, con la victoria del presidente Lula, el objetivo de erradicar el hambre apareció como una prioridad del Gobierno Federal. El “Programa Fome Zero” (Programa Hambre Cero) ganó proyección mundial y fue presentado como un camino para la construcción de una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, capaz de desarrollar una articulación intersectorial cuyo objetivo es erradicar el hambre y la exclusión social.

Para que el Pólís iniciara la identificación de directrices municipales de SAN, diferentes factores contribuyeron a la construcción de una política local. De un lado, la actuación en el Fórum Brasileiro nos colocó en contacto con países que habían elaborado políticas nacionales de SAN. De otro lado, la propia vocación del Instituto en el área de estudios urbanos y, por último, la creciente incorporación del enfoque de seguridad alimentaria y nutricional en nuestros proyectos de reeducación alimentaria, propiciaron no sólo un aporte de calidad al trabajo hecho anteriormente, sino también trajeron nuevos desafíos.

Las principales fuentes de información para llegar a la formulación de esta propuesta fueron producidas por el proyecto “Por una política municipal de seguridad alimentaria y nutricional”. El mismo fue desarrollado por el Instituto Pólís con financiamiento de la *Christian Aid Mission* entre 1998 y 2001, lo cual dio lugar a la presentación de un conjunto de directrices y estrategias de acciones públicas locales de SAN, presentadas a continuación y sistematizadas en la Publicación Pólís n. 38, “Subsídios para uma Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional”.



Objetivos	Instrumentos	Requisitos
<b>La promoción de la agricultura de base y familiar</b>		
Mejorar la calidad de los productos y resaltar el valor de los productos agrícolas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estimular la constitución de asociaciones de pequeños agricultores con fines productivos</li> <li>• Ofrecer apoyo técnico y logístico a las inversiones</li> <li>• Promover cursos de capacitación en el procesamiento de alimentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introducir la óptica de la seguridad alimentaria en los programas de desarrollo rural</li> <li>• Fortalecer el papel de los Consejos Municipales</li> <li>• Capacitar a los técnicos municipales</li> <li>• Revisar criterios e introducir una postura de promoción en los servicios de inspección y vigilancia</li> </ul>
Mobilizar áreas ociosas rurales y urbanas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asentamientos rurales</li> <li>• Cesión de áreas de propiedades locales a pequeños agricultores</li> <li>• Promoción de huertos urbanos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participar activamente en los programas estatales y federal de asentamientos rurales</li> <li>• Dar curso a las negociaciones con los propietarios rurales</li> <li>• Beneficios fiscales en el cobro de impuestos</li> </ul>
Acceso al crédito	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estimular formas de micro-crédito y de crédito solidario</li> <li>• Acceso a fondos públicos de aval</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear un fondo de aval o favorecer el acceso a fondos ya existentes</li> </ul>
Creación de mercados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dar prioridad a los pequeños productores en la infraestructura pública de venta minorista</li> <li>• Crear espacios públicos para la comercialización</li> <li>• Apoyar iniciativas de creación de puntos de venta por parte de los productores</li> <li>• Orientar la política de compras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adecuar la gestión de venta minorista, mercados y ferias</li> <li>• Instituir ferias de productores de productos artesanales y orgánicos</li> <li>• Redefinir el menú y las normas de las órdenes de compra para la alimentación escolar</li> </ul>
Mujeres productoras rurales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyar específicamente a las mujeres productoras</li> <li>• Estimular iniciativas de inserción económica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyar la eliminación de la discriminación en el acceso a los recursos productivos (crédito, etc.)</li> <li>• Promover la capacitación en el procesamiento de alimentos</li> </ul>

Objetivos	Instrumentos	Requisitos
<b>El estímulo y la capacitación de la producción urbana de alimentos</b>		
Promover la producción doméstica de alimentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cursos de capacitación en procesamiento de alimentos</li> <li>• Estimular formas de micro-crédito y de crédito solidario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisar criterios e introducir una postura de promoción en los servicios de inspección y vigilancia</li> </ul>
Apoyar la pequeña industria alimenticia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cursos de capacitación en aspectos gerenciales y comerciales</li> <li>• Favorecer la integración con producción local de materia prima agrícola</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Movilizar los servicios de apoyo a las pequeñas empresas.</li> <li>• Revisar criterios e introducir una postura de promoción en los servicios de inspección y vigilancia</li> </ul>
<b>La regulación del mercado y la promoción de la equidad</b>		
Regular el mercado de alimentos y ampliar la disponibilidad de productos alimenticios en bases socialmente equitativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliar y mejorar el funcionamiento de infraestructura pública como los agromercados, ventas minoristas y ferias libres</li> <li>• Monitorear el flujo de mercancías y el comercio al por mayor</li> <li>• Implementar programas de reducción de pérdidas y de desperdicio de alimentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Invertir en la construcción o mejoría de la infraestructura pública</li> <li>• Adecuar la gestión de los almacenes centrales a la política de abastecimiento</li> <li>• Crear sistemas regionalizados de informaciones de mercado adecuados a los pequeños productores y comerciantes</li> </ul>
Estimular y mejorar la venta minorista de alimentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyar el pequeño comercio especializado de alimentos</li> <li>• Promover la conexión con la producción agroalimentaria local y regional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Movilizar a productores y entidades asociativas de pequeño comercio</li> <li>• Programas de capacitación técnica y gerencial</li> </ul>
<b>Construir mercados y aproximar la producción y el consumo de alimentos</b>		
Apoyar la comercialización de productos diferenciados por parte de pequeños productores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear espacios públicos para la venta directa de productos diferenciados (artesanales, orgánicos y otros)</li> <li>• Estimular el perfeccionamiento y la difusión de productos específicos o típicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Invertir en la construcción-mejoría de espacios públicos</li> <li>• Implantar programas de reconversión productiva</li> <li>• Movilizar a entidades asociativas de productores</li> </ul>

Objetivos	Instrumentos	Requisitos
Ampliar el acceso a alimentos de calidad por parte de la población de baja renta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización de grupos de compras comunitarias</li> <li>• Promoción de redes de economía solidaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Movilizar a entidades asociativas comunitarias y de productores rurales</li> </ul>
<b>Los alimentos preparados y las comidas</b>		
Ofrecer comida de calidad a bajo precio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de restaurante popular en conglomerados urbanos de mediano y gran porte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto específico de creación y gestión de restaurante popular</li> </ul>
Asegurar la calidad en la oferta de comidas ya elaboradas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantener un sistema permanente de fiscalización de restaurantes y demás servicios de alimentación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear o capacitar el servicio de fiscalización municipal</li> </ul>
<b>La adecuación del aparato institucional</b>		
Actuar con enfoque sistemático en el abastecimiento alimentario	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de un órgano municipal específico de abastecimiento alimentario, preferencialmente con estatuto de Secretaría</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitar técnicos municipales y otros agentes sobre los mercados de alimentos y su comercialización</li> </ul>
Asegurar y promover la producción y comercialización de alimentos de calidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución y emparejamiento de los servicios municipales de inspección y vigilancia sanitaria</li> <li>• Actuación promotora de estos servicios con pequeños y medios productores, y comerciantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecimiento de acuerdos (convenios) con los servicios estatales y federales</li> <li>• Adecuación de la legislación en vigor a los objetivos de la política de seguridad alimentaria</li> </ul>
Construir la sustentabilidad política y económica a mediano plazo de los programas de abastecimiento alimentario	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adoptar la perspectiva de colaboración activa con personas autorizadas y usuarios de los programas</li> <li>• Buscar el autofinanciamiento de los programas de abastecimiento, excepto en el caso de concesión de subsidios a consumidores de baja renta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estimular la organización de los sujetos autorizados y usuarios de la infraestructura pública</li> <li>• Reducir costos indirectos y eliminar subsidios a los autorizados</li> <li>• Buscar colaboraciones con entidades privadas para la implantación de los programas</li> </ul>



Objetivos	Instrumentos	Requisitos
<b>El agua como alimento esencial</b>		
Asegurar el acceso de agua de calidad y servicios de saneamiento básico a los conjuntos poblacionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extensión de la red de agua y de saneamiento básico</li> <li>• Combate prioritario a la contaminación de fuentes de abastecimiento de agua</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preservar el control público sobre el manejo y la distribución de agua potable</li> </ul>
<b>La educación para el consumo</b>		
Promover hábitos alimenticios saludables	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover o participar de campañas masivas de educación</li> <li>• Analizar los menús de la alimentación escolar y de otros programas públicos</li> <li>• Introducir elementos educativos en los programas alimentarios municipales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar diagnósticos del perfil del consumo alimentario en el municipio</li> <li>• Elaboración de material educativo</li> <li>• Capacitación de los técnicos municipales y de los manipuladores de alimentos</li> <li>• Incorporación de las escuelas en las iniciativas vinculadas a la alimentación</li> </ul>
Estimular la diversidad en el consumo alimentar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyar la promoción de productos típicos o diferenciados</li> <li>• Introducir o apoyar programas de utilización de alimentos no convencionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorporar elementos educativos en los programas relacionados a la producción y al abastecimiento</li> <li>• Capacitación en el área de alimentos no convencionales</li> </ul>
Difundir las nociones de seguridad alimentaria y del derecho a la alimentación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorporar el tema de la seguridad alimentaria a los currículos escolares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorporación de las escuelas en las iniciativas vinculadas a la alimentación</li> </ul>





Objetivos	Instrumentos	Requisitos
<b>La participación de los consumidores</b>		
<p>Integrar a los consumidores en la formulación e implantación de la política alimentaria</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prever la participación de la representación de los consumidores en las instancias deliberativas y en los programas públicos</li> <li>• Promover la actuación conjunta de los servicios de inspección y fiscalización con las entidades de los consumidores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sensibilizar a los consumidores con relación a la noción de seguridad alimentaria y sus diversos componentes</li> <li>• Establecer las conexiones entre el consumo de alimentos y las formas de producción y comercialización</li> <li>• Instituir la notificación compulsoria de casos de salud asociados al consumo de alimentos</li> </ul>
<p>Apoyar las iniciativas de las entidades de consumidores relativas a los alimentos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participar en las campañas de estas entidades (como los Organismos Genéticamente Modificados - OGM)</li> <li>• Contribuir al esclarecimiento en relación a los diversos componentes de la seguridad alimentaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo y participación efectiva en las campañas</li> <li>• Promoción de actividades de esclarecimiento y capacitación</li> </ul>
<b>Educación, organización y emancipación de los beneficiarios</b>		
<p>Adecuar la orientación y la ejecución de los programas de suplementación alimentaria a las directrices de la política municipal de seguridad alimentaria</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluar los programas existentes a la luz de las directrices políticas</li> <li>• Articular los programas asistenciales a las acciones estructuradoras</li> <li>• Avanzar en la discriminación positiva de los beneficiarios de los programas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrar los programas de suplementación a los espacios de coordinación de la política de seguridad alimentaria</li> <li>• Crear una aproximación entre los programas de suplementación y los de las demás directrices de política</li> <li>• Contribuir a la revisión de programas federales y estatales con implantación descentralizada</li> </ul>





Objetivos	Instrumentos	Requisitos
<b>Programas y acciones emergentes de combate al hambre y la desnutrición</b>		
Implantar acciones dirigidas a grupos bajo riesgo de hambre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de distribución de alimentos asociados a acciones organizativas y educativas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de los grupos de riesgo a través de los servicios de salud y de otros instrumentos de investigación</li> <li>• Búsqueda de colaboraciones con entidades no gubernamentales y asociaciones comunitarias o sindicales</li> </ul>
Instituir o perfeccionar el Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asegurar el buen funcionamiento del Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN en el municipio</li> <li>• Integrar las actividades de las unidades del Sistema Único de Saúde – SUS, de las escuelas y de las guarderías infantiles a los objetivos de la política de seguridad alimentaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colocar a disposición los recursos humanos y materiales necesarios para el funcionamiento del sistema</li> </ul>
<b>El Programa de Alimentación Escolar</b>		
Universalidad y regularidad del ofrecimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aporte de recursos financieros y humanos propios, y captación local de recursos suplementares</li> <li>• Programas especiales de entrega de comidas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asegurar la continuidad en la liberación de recursos</li> </ul>
Promover hábitos alimenticios saludables y diversificados e introducir componentes de seguridad alimentaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adecuar los menús ofrecidos, e incorporar productos regionales y perecibles</li> <li>• Apoyar la organización de los pequeños y medianos productores locales y regionales para el abastecimiento de alimentos al programa</li> <li>• Difundir conocimientos sobre los alimentos y su producción-preparación desde la óptica de la seguridad alimentaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación de los técnicos municipales y de los manipuladores de alimentos en las escuelas</li> <li>• Revisar las órdenes de compra de los alimentos a fin de estimular la participación de abastecedores locales</li> <li>• Elaboración de material pedagógico</li> </ul>

Objetivos	Instrumentos	Requisitos
Fortalecer la representatividad y la participación de los Consejos de Alimentación Escolar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Movilizar a las comunidades envueltas y a sus representantes</li> <li>• Delegar atribuciones de gestión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implantar actividades de capacitación de los integrantes de los consejos</li> </ul>
<b>Programas de alimentación del trabajador</b>		
Monitorear la implantación del Programa de Alimentación del Trabajador (PAT)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorporar la iniciativa privada en los espacios de coordinación de la política de seguridad alimentaria, y aproximar su implantación a las directrices de la política municipal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sensibilizar a la iniciativa privada que participa del PAT y a los respectivos trabajadores, en relación a la seguridad alimentaria</li> <li>• Movilizar entidades empresariales y sindicales</li> </ul>
<b>Acciones públicas no-gubernamentales</b>		
Estimular y apoyar las iniciativas no gubernamentales dirigidas a la suplementación alimentaria y al combate al desperdicio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrar las entidades y sus actividades en el ámbito de la política municipal de seguridad alimentaria</li> <li>• Apoyar las acciones de donación de alimentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ofrecer soporte técnico, logístico y financiero a estas iniciativas</li> <li>• Promover actividades de capacitación de los integrantes de estas entidades para el aprovechamiento integral de los alimentos</li> </ul>

Al adoptar como referencia esta publicación que contiene las directrices generales y las principales acciones que deberían componer la política de SAN, a partir del año 2001 el Instituto Pólís pasó a asesorar varios ayuntamientos en la elaboración e implantación de políticas municipales de SAN.

En el caso específico de São Paulo, a comienzos del 2002 el Pólís dio inicio al proyecto piloto de implantación del Centro de Referencia Local en Seguridad Alimentaria y Nutricional, en Jardim Jaqueline, región de Butantã, contando con el apoyo del Programa Mercosur Social y Solidario. Este proyecto promueve la capacitación de las entidades locales y de los técnicos del poder público, así como la articulación entre las diferentes áreas y sectores del Subayuntamiento de Butantã, y de estos, con la sociedad civil; identifica demandas, busca soluciones conjuntas para los problemas de la región y establece las

atribuciones de cada uno en la implantación, monitoreamiento y evaluación de una Política Local de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Por tanto, es un fórum de educación en SAN, que formula y realiza prácticas formativas para estimular la participación de la comunidad en los espacios públicos de la región; da a conocer y reivindica los derechos sociales, así como también participa activamente en la formulación e implantación de políticas públicas locales; está compuesto por técnicos del poder público en las áreas de educación, salud, medioambiente, abastecimiento, asistencia social, entidades sociales interesadas en el tema, infraestructura pública, como escuelas, guarderías, puestos de salud, parques y centros recreativos, además de profesores y alumnos de las universidades. En esta red local es donde se discuten los problemas de la región, se definen las prioridades, las propuestas de acciones y las responsabilidades de cada uno de los integrantes.

Diferentes prácticas formadoras han sido realizadas por el Centro de Referencia, por ejemplo: el aprovechamiento integral de alimentos para entidades locales y merenderos, panificación, diagnóstico del mercado local de alimentos, capacitación en políticas públicas de SAN, consumo consciente, género, agricultura urbana, economía solidaria, capacitación de las entidades locales para acompañamiento del desarrollo nutricional de niños y ancianos, planeamiento conjunto de actividades de entidades que actúan en el mismo territorio, facilidad para que los nutricionistas realicen prácticas; algo que estrecha los vínculos entre la comunidad y la universidad. Los cursos, talleres y seminarios en los que participan técnicos del poder público y entidades sociales, han mostrado ser una interesante alternativa para el intercambio de experiencias y comprensión mutua de los problemas y desafíos enfrentados por la sociedad civil y la administración. La aproximación y exposición de estos conflictos contribuye a la elaboración de la política local de SAN.

De forma general, es posible percibir que el trabajo de intervención local del Pólis en esta área, obtuvo como resultado general una mayor capacidad de representación de los líderes sociales, a partir de la ampliación de lazos de pertenencia e identidad, del fortalecimiento de fóruns y redes locales, y una mayor apropiación de los problemas y dificultades, a través de las actividades de investigación y diagnóstico locales. El empoderamiento gradual y progresivo de las organizaciones comunitarias, producto de la construcción de estructuras dotadas de mayor autonomía, permitió una participación más calificada en diferentes arenas de negociaciones con el poder público, incluso en consejos municipales, llegando a determinar cambios significativos en la relación de subordinación para con el poder público en algunas localidades.

Cabe resaltar que la Red Local de SAN reconoce los vínculos existentes entre las políticas nacionales y regionales y su rebatimiento en el local, así como la necesidad de que las propuestas y acciones locales tengan en cuenta esas dimensiones. Por otro lado, la propuesta formulada por el Pólís, de extender la implantación de Centros de Referencia en otros Subayuntamientos de São Paulo, fue aprobada por las conferencias municipal, estadual y nacional de SAN. Estos centros serían implantados en regiones metropolitanas, en municipios de medio y pequeño porte, de acuerdo con sus especificidades poblacionales, ecológicas y culturales. La multiplicación de experiencias de implantación de Centros de Referencias de SAN, ha sido la causa de que fuera uno de los temas escogidos por el Fórum Brasileño de Seguridad Alimentaria y Nutricional, para la presentación de sus experiencias en uno de los talleres temáticos del VI Encontro Nacional do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (VI Encuentro Nacional del Fórum Brasileño de Seguridad Alimentaria y Nutricional), a ser realizado en 2009.

Este VI Encuentro enfocará el papel de la sociedad civil en la construcción del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN) definido por la Ley Orgánica de SAN (LOSAN 11.346). Esta ley, aprobada en el 2006, institucionalizó de forma permanente el Consejo Nacional de SAN (CONSEA). Por medio de la LOSAN también fue concebida la Cámara Interministerial, que deberá reunir los ministerios y secretarías que tienen objetivos e intereses relacionados al tema. El SISAN comprende una red operacional compuesta por infraestructura, bienes y servicios públicos que buscan garantizar el derecho humano a la alimentación adecuada (DHAA) y a SAN – que es la materialización de acciones y programas públicos – con un sistema de acción política/regulación, que abarca las conferencias, consejos, políticas y planes de SAN (SESAN/MDS, 2007).

El FBSAN tuvo un papel estratégico en los procesos de organización y movilización de las dos conferencias realizadas durante el gobierno del presidente Lula (2004 y 2007). En 2008, el Fórum realizó un Encuentro, con el objetivo de debatir la construcción del SISAN a la luz de experiencias ya existentes en municipios de contexto rural y metropolitano. La metodología propuesta para este seminario tuvo como punto de partida la presentación y debate de dos estudios de caso sobre Sistemas Locales de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Uno de ellos fue el de Curitiba, capital del estado de Paraná, realizado bajo la coordinación del Pólís, en el ámbito de la investigación *Subsídios para a Implantação de Sistemas Descentralizados de Segurança Alimentar e Nutricional em Regiões Metropolitanas (2008)* (“Subsidios para la implantación de sistemas descentralizados de seguridad alimentaria y

nutricional en regiones metropolitanas”) y el segundo, del municipio Araçuaí en el estado de Minas Gerais, *Construção e Promoção de Sistemas locais de SAN: aspectos produtivos, de consumo, nutricional e de políticas públicas* (“Construcción y promoción de sistemas locales de SAN: aspectos productivos, de consumo, nutricional y de políticas públicas”) cuya investigación fue realizada por la Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ.

En relación a las políticas públicas, el FBSAN buscó influenciar procesos, valorizando su actuación en el CONSEA Nacional y en los CONSEA estaduais, como espacios estratégicos de concertación y participación de la sociedad civil, en la formulación de propuestas y monitoreamiento. En este período, el FBSAN invirtió también en la construcción de estrategias de movilización para garantizar la puesta en práctica de políticas y calificación del debate, principalmente en torno a los siguientes programas: Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) y en la implementación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN).

Los temas prioritarios que vienen siendo debatidos inclusive en Fóruns y articulaciones en los estados en los últimos tres años son: alimentación adecuada y saludable, cuestión étnica y SAN, DHAA, alimentación escolar, agroecología, adquisición de alimentos de la agricultura familiar, agua y promoción de la salud en la perspectiva de la SAN. Como estos son temas estratégicos para producir una interacción entre diferentes actores, el FBSAN se ha propuesto profundizar el diálogo con otros fóruns, redes y articulaciones de la sociedad civil, como la Articulación Nacional de Agroecología (ANA), la Asociación Brasileña de Nutrición (ASBRAN), Fórum Brasileño de Economía Solidaria (FBES), Articulación del Semi-Árido Brasileño (ASA), Red de Educación Ciudadana (RECID) y movimientos sociales, tomando como ejemplo el Movimiento de Mujeres Campesinas, y el Movimiento de Pequeños Agricultores (MPA).

Del punto de vista político, ese proceso de interacción ha propiciado profundizar y hacer públicas las críticas al modelo actual de desarrollo, así como una mayor comprensión de las causas de la inseguridad alimentaria y nutricional.

## LA APROPIACIÓN DEL TEMA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL POR PARTE DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

En la trayectoria del Pólis es posible percibir los impactos producidos por la creciente apropiación de la noción de SAN, la investigación cualitativa realizada con los movi-

mientos sociales y organizaciones de la sociedad civil, participantes del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) Nacional, señala un rico conjunto de significados que serán analizados a seguir<sup>2</sup>.

En la Gestión 2004-2007 del CONSEA, tomaron parte 59 consejeros, 17 Ministros de Estado y 42 representantes de la sociedad civil organizada, además de 17 observadores invitados, lo cual muestra una expresión más amplia de las redes sociales. Presidido por Francisco Menezes, director del Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos (IBASE), tuvo como Secretario Ejecutivo a Patrus Ananias, Ministro del Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS). En el ámbito de los consejos consultivos, el CONSEA viene desempeñando un papel significativo en la conducción del diálogo entre los ministerios, sectores de gobierno y sociedad civil que actúan en el campo de la SAN (MS/SCN, 2005).

Las informaciones sobre las características personales del consejero fueron obtenidas por medio de un cuestionario semiestructurado con 31 preguntas, abiertas y cerradas, divididas en los siguientes bloques: (1) Identificación; (2) Identificación de la organización representada; (3) Participación en el CONSEA; (4) Trabajo desarrollado por la organización; (5) Evaluación sobre la Política Nacional.

Los cuestionarios fueron entregados en marzo de 2007, durante el Plenario del Consejo, en Brasilia, después de la aprobación del Comité de Ética de la Facultad de Salud Pública de la Universidad de São Paulo. De un total de 38 consejeros, obtuvimos retorno de 34 cuestionarios (89%). Después de la confirmación de los datos, procedimos al análisis de las informaciones haciendo una comparación entre las respuestas, lo que nos permitió la sistematización de las informaciones. Posteriormente fueron realizadas 18 entrevistas, contemplándose los diferentes segmentos participantes del Consejo; estos informantes claves fueron escogidos después del trabajo de caracterización del segmento. Las declaraciones fueron grabadas y transcritas integralmente. La elaboración del guión tomó como punto de partida los significados subyacentes a la incorporación de la noción de SAN, identificados en los documentos de referencia del área de alimentación y nutrición. Ellos son:

- Expresión de una visión más amplia sobre el circuito alimentario, al dar visibilidad a las interacciones entre los campos temáticos de las esferas de la producción y el consumo.
- Objetivo estratégico del desarrollo y consecuente construcción de entornos físicos y sociales saludables.

- Adquisición de la noción de la alimentación como un derecho humano.
- Perspectiva que favorece el diálogo intra e intersectorial.
- Proceso educativo basado en una metodología dialógica y de emancipación.

Los entrevistados señalaron el año 2003 como un nuevo período de impulso en la construcción de una agenda pública de SAN, como también de la apropiación de este enfoque por los gobiernos y por la sociedad, estrategia fundamental para la construcción de una política nacional. Señalaron la importancia de su “institucionalización” por medio de la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN – 11.346/06), que instituye el Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN), cuya misión es formular e implantar políticas y planes, estimular la integración de los esfuerzos entre gobierno y sociedad civil, y promover el seguimiento y monitoreamiento de la SAN por todo el país.

Al preguntarnos sobre la acción del gobierno en relación a la SAN, la respuesta más citada se refiere a la importancia de la reglamentación de la Ley y del Sistema. Sin embargo, la institucionalización de la SAN por sí sola, no garantiza la efectividad de las acciones. La participación social a través del CONSEA y las innumerables experiencias localizadas en el campo de la sociedad civil, deben ser parte integrante de la construcción de la política nacional de SAN. El desafío que se presenta para la sociedad civil tiene que ver con su capacidad de dinamizar estos espacios e interferir en el proceso, tanto en la formulación de directrices y propuestas como en el seguimiento y monitoreamiento de los programas, proyectos y acciones de SAN.

Las repercusiones identificadas en las entrevistas sugieren que la experiencia de participación de líderes sociales en esta instancia representa un aprendizaje para gran parte de las organizaciones del CONSEA, en un proceso de construcción de identidad y legitimidad social de la temática dentro de sus propias organizaciones. Así, reviste gran importancia distinguir los caminos de ese aprendizaje, deben tomarse en cuenta las diferentes vocaciones y trayectorias de las organizaciones y movimientos.

Para cumplir con los objetivos de la investigación, nos valimos de la referencia del *abordaje sistémico* como instrumento analítico; éste nos permite identificar relaciones de interdependencia entre los factores que actúan en la cuestión alimentaria, y así tener una visión más amplia sobre los procesos sociales que tienen lugar en los circuitos por donde pasa el alimento. Ellos son: acciones en el campo de la producción de alimentos, distribución, comercialización, consumo, calidad y salud.



Se considera que un abordaje que contemple las complejidades biológicas, económicas y sociales, evidencia mejor la centralidad de la cuestión alimentaria para la sobrevivencia material y cultural de una sociedad, quedando así demostrada su importancia como promotora de dinámicas transformadoras (MALUF, 2007).

Vale la pena señalar que la emergencia del paradigma sistémico despunta como respuesta a la necesidad actual de entender la complejidad cada vez mayor de los problemas sociales y ambientales, caracterizados como problemas sistémicos, que a su vez son determinados por factores interdependientes. Recordamos aquí la observación de Morin (2000): es justamente la pérdida del potencial de comprensión de la realidad, que torna imposible “aprehender lo que está tejido junto”, el factor que está en el origen de la actual crisis paradigmática, algo que requiere un reexamen en el modo de conocerse y pensar. Las entrevistas nos posibilitaron la identificación de significados derivados de estas interacciones y del ejercicio de esta visión, bajo diferentes puntos de vista, a partir de los *campos temáticos, de las políticas públicas y de los sujetos involucrados*.

En lo que se refiere a los aspectos de la coyuntura, los entrevistados coincidieron en cuanto a la *receptividad* del tema de la SAN por parte de las organizaciones, fundamentalmente por la perspectiva de *complementariedad*, en relación a las acciones ya realizadas anteriormente, y al *carácter inicial* de la incorporación y construcción de una *identidad y legitimización social* del tema, inclusive en el interior de sus propias organizaciones.

Sobre la aproximación entre campos temáticos de las esferas de la producción y el consumo, se incluye la constatación de lo *incipiente* de este proceso de construcción de una visión *intersectorial*, determinada inclusive por las dificultades en cuanto a la *amplitud* del tema y a la poca definición de sus contornos. Aunque en los cuestionarios la falta de una visión integradora de la SAN haya sido apuntada como la principal crítica a las políticas públicas, se percibe que la intersectorialidad no es una cuestión dada tampoco en la dinámica de las organizaciones de la sociedad civil. No obstante, afirmaron el carácter *agregador* del tema, como un factor favorable a su operacionalización.

Otro aspecto se refiere a las *conexiones* engendradas por la propia temática. Un ejemplo de esto es la declaración de la representante de la Pastoral da Criança (Pastoral del Niño) que relata: al trabajo desarrollado originalmente en el área de acciones básicas de salud, se agregaron otras dimensiones relacionadas a la esfera de la producción de alimentos, incentivándose la implantación de huertos (plantas comestibles y medicinales para autoconsumo). O sea, la perspectiva anterior, tan presente en los días de hoy, que di-





socia el consumo de alimentos de su producción fue superada, dando lugar a una visión más integrada de la cuestión alimentaria.

Por otro lado, fue posible identificar ejemplos de modificaciones equivalentes en acciones desarrolladas en el campo de la producción de alimentos. En este sentido, se puede citar lo dicho por el representante de la Confederación de los Trabajadores de la Agricultura (CONTAG), que tiene una mayor preocupación con la perspectiva del consumo y, consecuentemente, con la cuestión de la calidad del alimento producido, a partir del contacto con el enfoque de la SAN.

La representante del CONSEA del Estado de Ceará señaló la demanda por una agricultura más limpia por parte de grupos de agricultores. En concordancia con este aspecto de la calidad, el representante del Fórum Brasileño justificó la mayor adherencia al enfoque de la SAN por parte de agricultores agroecológicos u orgánicos.

Otro ejemplo fue manifestado por el representante de la Articulación del Semi-Árido (ASA), que reveló la importancia de enfoque de la SAN en el despertar de la convicción de que “no es apenas producir, es también alimentarse bien”, determinando una mayor diversificación en la selección de los productos que serán cultivados.

De forma semejante, la ONG Centro de Asesoría de Assuruá (CAA) del Estado de Bahía, destacó el “aporte de calidad al trabajo hecho ya anteriormente” y la valorización de dinámicas de cambio, de la producción para el autoconsumo, que, a partir de la constatación de que la salud es la razón primordial en la producción de alimentos “pasaron a ser más percibidos”. En este ejemplo se destaca la referencia al aumento de la autoestima de los productores y la mayor apropiación del resultado de su propio trabajo.

En esta misma línea cabe mencionar el ejemplo expuesto por el SASOP (Servicio de Asesoría y Organización a Organizaciones Populares Rurales), ONG dedicada a la agroecología, donde una mayor preocupación de las agricultoras con la propia alimentación estimuló el interés por la educación alimentaria. A su vez, citó el desdoblamiento en una nueva relación con el mercado, por medio de un proyecto de creación de renta, a través de la iniciativa de agregar valor a un producto regional, como por ejemplo el beneficio del Umbu. Este aspecto merece una atención especial, pues nos remite a la capacidad del enfoque de la SAN en apoyar pequeños y medianos emprendimientos rurales y urbanos dedicados al cultivo, transformación y comercialización de productos agroalimenticios.

Tales interacciones abren perspectivas de creación de circuitos cortos de mercados, promotores de la equidad social, que contribuyen a ampliar la oferta de alimentos de

calidad a bajo costo, algo que ayuda a la diversificación de los hábitos de consumo y valorización de la cultura alimenticia.

Otro ejemplo de conexión, expuesto fundamentalmente por organizaciones actuantes en el medio urbano, se refiere a una mayor comprensión acerca de la dimensión de la producción y el abastecimiento de alimentos. La atribución de una mayor importancia al alimento, a la alimentación saludable y a la preservación de la naturaleza, nos viene mostrando la existencia de más de una forma de producirse alimentos, reforzando el valor social de la agricultura de base familiar. El apoyo a este segmento es significativo, justamente por combinar criterios de equidad social con una utilización más sustentable de los recursos naturales.

En este orden de cosas cabe resaltar la oportunidad que se abre a los agricultores, al tiempo que se extiende a la pequeña industria agroalimentaria y al mercado minorista tradicional, al alterar algunas prácticas como presupuesto para la construcción de este nuevo renglón con el consumidor.

Los entrevistados señalan una mayor preocupación con la procedencia de los alimentos por parte del consumidor, que comienza a darse cuenta de la existencia de diferentes concepciones de alimentos originarios de distintos patrones de producción agrícola, y el inicio de un proceso de reconexión entre la producción y el consumo locales. En concordancia, los resultados investigativos presentados en São Paulo en 2007 por el sociólogo inglés Alan Warde de la Universidad de Manchester, registraron la rastreabilidad de los alimentos como un criterio que se viene consolidando en la selección del consumidor europeo, quien demuestra tener un mayor interés por informaciones sobre la utilización de agrotóxicos en la producción de alimentos, y el respeto a las legislaciones, principalmente ambientales.

En cuanto al área de la salud, un área tan marcada por características del modelo biomédico, la incorporación del enfoque de la SAN viene a reforzar la importancia de las acciones de *alimentación y nutrición*, en íntima relación con la promoción, protección y recuperación de la salud. O sea, el refuerzo a las acciones de alimentación y nutrición constituye la forma de introducir la SAN en esta área.

En términos más específicos, además de la preocupación con las consecuencias en la salud, la emergencia del tema de la alimentación saludable, recalificado por el enfoque de la SAN, ilumina aspectos relacionados a las dimensiones sociales, ambientales y culturales de los alimentos, lo que nos muestra la necesidad de una articulación interdisciplinaria e intersectorial.



Tales ejemplos de interacciones aparecieron a partir de la introducción del enfoque sistémico, dejando claro las conexiones que se suscitaban. Estas situaciones anteriormente mencionadas caracterizan un determinado tipo de interacción, de aproximación entre campos temáticos, producida por los contenidos de la SAN, ellas inciden sobre la naturaleza de las acciones en el ámbito de las propias organizaciones, donde la introducción del enfoque las acercó a dimensiones de la cuestión alimentaria anteriormente no contempladas, lanzándola no sólo a la organización de nuevas acciones, sino también a revisar acciones ya realizadas.

Al romper con la disyunción entre el campo de la producción y del consumo, en el campo de las acciones tales interacciones entre campos disciplinares de naturaleza complementaria y convergente son posibles, a medida que operan simultáneamente a nivel cognitivo, representando diferentes formas de tratamiento de la realidad.

Al proponerse superar la visión sectorizada que se tiene del mundo, la interdisciplinariedad rescata la centralidad de los procesos humanos, por medio de una mayor comprensión de lo compleja que es la realidad. Sobre las repercusiones del caso en estudio, los entrevistados afirmaron haber ampliado su visión sobre los diferentes aspectos relacionados al circuito del alimento. Para que además de los conocimientos yuxtapuestos (multidisciplinariedad), pudieran producir nuevos conocimientos sobre su propia realidad, pasando a dimensionarla de manera diferente (interdisciplinariedad).

En lo concerniente a la institucionalización de la alimentación como un *derecho fundamental y universal*, hay un conjunto de significados referidos por los entrevistados, que corresponden a la íntima relación que existe entre el derecho a la alimentación y *otros derechos* (derecho a la renta, a la tierra y al agua), traídos principalmente por el medio sindical. Por parte de la SAN se mantiene el interés en superar la visión *asistencialista* enfatizada por el segmento religioso, ampliar el conocimiento sobre las atribuciones del Estado en la cuestión alimentaria y aumentar la *politización* de la visión del combate al hambre, lo cual ha sido destacado con mayor énfasis por las ONG y las universidades.

Aunque en los grupos vulnerables la temática del hambre, sus causas y soluciones aparezcan como una preocupación en la voz de los entrevistados, constituyendo el lado más perverso de la inseguridad alimentaria, uno de los significados encontrados en este campo manifiesta la posibilidad de *ruptura* con la visión asistencialista y la *extensión* del núcleo del tema más allá de la cuestión del hambre.





Según los entrevistados, la visión del derecho desvía al sujeto del lugar de la queja, rompiendo con esta visión al tomar el alimento como algo que debe ser garantizado a todos y por tanto un bien a ser exigido. En el caso del tema del agua, su creciente reconocimiento como alimento esencial se contraponen a la perspectiva actual de creciente escasez y privatización. Incorporado como uno de los componentes promotores de desarrollo de la SAN, el documento final de la III Conferencia de SAN contempla la “garantía de la preservación de las fuentes naturales, de los manantiales y de la calidad del agua para el consumo humano, como elemento natural y soberano para la seguridad alimentaria y nutricional” (CONSEA, 2007:20).

Diferente orden de cuestiones, fortalecidas por la noción del derecho, pueden ser identificadas mediante el abordaje del medio sindical: una mayor visibilidad a las condiciones de inseguridad alimentaria de diversas categorías de trabajadores rurales y urbanos, determinadas por las precarias condiciones de trabajo; por la relación de conflicto con los sectores del gobierno defensores del modelo agroexportador, basado en el monocultivo; por la prerrogativa de la universalización de derechos, como ejemplo, la propuesta de extensión del Programa de Alimentación del Trabajador (PAT); y finalmente por la cuestión de que el salario mínimo no permite el acceso a una alimentación saludable.

En el caso de los movimientos sociales, la noción del derecho humano a la alimentación aparece *resignificando* y *fortaleciendo antiguas luchas*, por ejemplo la reforma agraria. Este tema fue adicionado al documento final de la III Conferencia, entre las prioridades de la SAN, incluye la demarcación y titulación de tierras indígenas y *quilombolas*<sup>3</sup>. Más allá de la íntima relación entre la reforma agraria y la SAN, el representante de la ASA expone un aspecto relevante para el presente estudio, según él dignificando aún más la división de las tierras: “¿Quiénes son los beneficiarios, entre comillas, de esa división? Son aquellos que van a producir riquezas, más bien aquellos que van a producir y distribuir alimentos [...] da una publicidad mayor”.

Otro aspecto emergente en este grupo de significados es la cuestión del derecho a la *diversidad*, entendida como diversidad de género, generacional, étnica, racial y cultural, desdoblándose en significados específicos de reconocimiento de las desigualdades, de la necesidad de elaboración de investigaciones y metodologías específicas y de la inserción de estas temáticas en la formulación de políticas públicas. Nos parece importante recuperar aquí el planteamiento hecho por el representante del Centro de Referencia



de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CERESAN) de la UFRRJ sobre la coexistencia de diferentes tendencias en el campo alimenticio, aparentemente contradictorias, pero que conviven aunque no siempre en armonía, con la tendencia a la estandarización y la diferenciación. El mismo proceso de globalización que difunde hábitos estandarizados es quien abre la oportunidad para difundir hábitos peculiares.

Al conjugar la tradición y la innovación, la cultura alimentaria se refiere tanto a los hábitos cotidianos que tienen raíces históricas, como a aquellos que constituyen nuevos hábitos (BRAGA, 2004).

La consideración y el respeto a la diversidad fue un criterio especialmente enfatizado en la III Conferencia de SAN:

*Es importante destacar que todas esas actividades buscaban contemplar la diversidad de género, generacional, étnica, racial y cultural que caracteriza a la población brasileña, en especial por la participación de representantes de los pueblos indígenas, quilombolas, población negra, comunidades de terreros, extractivistas, ribereños, caboclos (cultura afrobrasileña, pequeños agricultores de estados del interior de Brasil, habitantes de las riberas de los ríos, mestizos hijos de blanco con indio), pescadores artesanales, pomeranos (emigrantes y descendientes de la región de Pomerania en Europa) y otros pueblos y comunidades tradicionales (CONSEA, 2007:12).*

Otro aspecto abordado en esta categoría es la repercusión que ha tenido la noción del derecho humano introducido según el enfoque de la SAN en *programas públicos*. En el ámbito de la política nacional de SAN, se considera la existencia de programas públicos considerados “basilares”, por su capacidad de articular la acción pública en áreas claves, tales como: Programa Bolsa Familia (PBF), Programa Nacional de Apoyo a la Agricultura Familiar (PRONAF), Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), Sistema de Vigilancia Nutricional (SISVAN). Todos son programas con estructura nacional y en torno de los cuales se articulan otras acciones, extrapolando sus objetivos específicos, para actuar como núcleo de acciones integradas.

Según esta óptica, se enfatizan nuevas interacciones de la sociedad civil con los programas públicos, ganando relevancia, fundamentalmente, las conexiones realizadas entre el *mercado institucional de alimentos y la agricultura familiar*. En palabras del representante de la ASA, se abren nuevas posibilidades al llamar la atención hacia esta nueva conexión,

observando que “antes, no se interfería en la alimentación escolar y ahora, usted ve que es importante interferir, definir de dónde viene el producto y cuál es su calidad, además de tener una nutricionista que oriente ese proceso”.

En cuanto al PNAE, además de destacar el hecho de que la alimentación escolar constituye una política pública de SAN, pues garantiza la suplementación alimentaria a más de 36 millones de alumnos, las entrevistas resaltaron el potencial del programa para la promoción de una alimentación saludable y adecuada, la valorización de los hábitos y alimentos regionales y de la agricultura familiar, con impactos sobre el desarrollo local.

Ya el PAA, a pesar de reciente, fue considerado por los entrevistados como un programa público capaz de producir una aproximación entre el campo y la ciudad, al estimular la producción de la agricultura familiar para abastecer las infraestructuras públicas de los centros urbanos. Al lado de su formulación intersectorial, cabe destacar las palabras de la representante de la Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – FASE: quien tiene la perspectiva de la SAN, concibe de manera diferente un programa como el PAA. No ve ese programa apenas como un mercado institucional, sino que ve la potencialidad que un programa como ese tiene para ampliar esa interacción en la sociedad, porque coloca las experiencias en contacto con las escuelas, problematiza la calidad de la alimentación escolar en un determinado tipo de currículo.

Por un lado, las conexiones arriba explicadas dejan clara la repercusión producida por la introducción del enfoque de la SAN en programas públicos; por otro, en algunas entrevistas fue posible verificar la disputa por la inclusión de temas considerados relevantes para la construcción de la Política Nacional, según la perspectiva de la sociedad civil, como es el caso de la agroecología.

Como las acciones públicas relacionadas al alimento y a la alimentación se encuentran dispersas dentro del aparato estatal, desde el punto de vista de la articulación entre los sectores, aquí cabe el alerta hecho en diversas entrevistas y también en respuestas que aparecen en el cuestionario, sobre el riesgo de *sectorización* de la SAN por parte de la administración pública, determinando una apropiación parcial y sesgada de la temática.

Este punto nos remite a la cuestión de la emergencia, en la década del 90', de una nueva concepción de política de SAN que consiga incorporar esta perspectiva intersectorial. Bajo este abordaje, el carácter suprasectorial (por encima de los sectores) de la política pública tiene que ver con la apropiación de los objetivos más amplios de la SAN por parte de cada uno de los sectores participantes, en una comprensión más integrada

de los componentes alimentarios (disponibilidad, producción, comercialización y acceso al alimento) y nutricional (relacionado a las prácticas alimentarias y a la utilización biológica del alimento) (BURLANDY, 2004).

Así, la articulación entre los sectores de gobierno puede darse al menos en dos modalidades:

*Multisectorial: cada sector identifica programas que son prioritarios en su ámbito de actuación para alcanzar un objetivo más amplio de gobierno como es la SAN, y estos programas reciben un sello de prioridad que les confiere garantía de recursos y atención especial de los gestores, incluyendo apoyo técnico para implantación local. Este tipo de estrategia promueve ganancias sectoriales puntuales y una mayor aproximación de los diferentes sectores a una lógica macrosectorial, no necesariamente la intersectorialidad, porque cada sector continúa implantando sus propios programas;*

*Intersectorial: los diversos sectores construyen de forma conjunta y pactada un proyecto integrado destinado a alcanzar objetivos más amplios, como la SAN. Esta planificación incluye la identificación de claves-determinantes en caso de situaciones de inseguridad alimentaria y formula intervenciones estratégicas que trascienden las acciones sectoriales e impactan diferentes dimensiones del problema. Consecuentemente, los recursos son destinados en función de esas prioridades, en un proceso que es al mismo tiempo técnico y político (BURLANDY, 2006:25).*

En este sentido, el derecho humano a la alimentación se expresa entre otras cosas, por medio de acciones y programas de políticas públicas a diferentes niveles: federal, estadual y principalmente municipal. Aunque las acciones locales de SAN sean determinadas por niveles más amplios, es importante destacar que es a nivel municipal que ellas se expresan, en concordancia con la propuesta formulada en 2001 por el proyecto “Por una política municipal de SAN”, donde se señala que los programas y acciones en las diversas áreas comprendidas por la SAN deben ser orientados por las cinco directrices generales siguientes:

- Promover la producción rural y urbana y la comercialización de alimentos, realizadas en bases socialmente equitativas.
- Ampliar el acceso a una alimentación de calidad y regular las condiciones en que los alimentos son puestos a disposición de la población.

- Promover la educación alimentaria y organizar a los consumidores en defensa de sus derechos.
- Universalizar y asegurar la calidad de los programas alimentarios con carácter suplementar o emergente dirigidos a grupos poblacionales específicos.
- Estimular la participación de la sociedad civil en la formulación y en la implementación de la política de SAN y apoyar las iniciativas no gubernamentales (COSTA y MALUF, 2001).

Finalmente, a nivel de políticas públicas, al estudiar las posibles conexiones entre la Promoción de Salud y la SAN, vemos que ella se acerca al enfoque de la “nueva promoción de salud”, supuestamente crítica a la visión preventiva y medicalizada de la salud y la actuación sobre sus determinantes, con vistas a la creación de entornos físicos y sociales favorables a la salud.

Vimos como una “zona de intersección”, la concepción de alimentación saludable y adecuada, relacionada a los factores que componen su génesis, algo oportuno para traer a estas valoraciones por tratarse de uno de los objetivos de la SAN, así como también una de las estrategias de promoción de la salud (PINHEIRO, 2005).

Aunque constituyen campos del conocimiento potencialmente relacionados, se vio claramente la necesidad de profundizar estos vínculos, sobre todo con relación a las dimensiones de la producción, abastecimiento y comercialización. A pesar de que la propuesta de promoción de la alimentación saludable definida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) signifique un avance al traer la cuestión de la salud hacia la esfera de los debates económicos, es necesario investigar la amplitud de la transformación que se pretende, pues para la realización de selecciones más saludables por parte de la población, una mayor autonomía determina revisiones significativas en políticas relacionadas a la SAN.

Por tanto, hay que considerar la inserción de la óptica de la SAN por la Promoción de la Salud como una estrategia de promoción de la intersectorialidad, en su abordaje sobre una alimentación saludable a nivel de las políticas afines. ¿Qué tipo de transformación se pretende con los programas de promoción de hábitos saludables? ¿Persuadir por medio de normativas? ¿Cambios individuales de comportamiento, autonomía, desarrollo de habilidades personales, adquisición de ciudadanía? En Morin (2003) vemos la importancia de educarse para una cultura que permita distinguir, contextualizar, globalizar los problemas multidimensionales, globales y fundamentales en la búsqueda de una ma-





yor concientización sobre los desafíos que impone al conocimiento humano la creciente complejidad de los problemas.

El tema de la alimentación saludable adquiere un significado más amplio cuando es insertado en la óptica de la seguridad alimentaria y nutricional. La adopción de un enfoque sistémico e interdisciplinario no sólo es capaz de recuperar las diversas dimensiones del alimento, sino también de desarrollar un pensamiento crítico sobre la no-sustentabilidad de los actuales patrones de producción y consumo de alimentos, cuando contextualizamos históricamente la producción alimentaria.

O sea, la inserción de la Alimentación y Nutrición en la óptica de la SAN como una de las directrices de la Promoción de Salud, no sólo agrega contenido sino también articula un conocimiento más amplio acerca de las contradicciones del sistema alimentario, condición esencial para el desarrollo de la autonomía, de la ciudadanía alimentaria, donde las selecciones saludables serían aquellas realizadas sobre la base de la comprensión de los factores condicionantes del sistema alimentario.

Según los entrevistados, por este motivo la ciencia de la nutrición es insuficiente para realizar la tarea por sí sola. Es preciso recorrer a otros campos del conocimiento como la historia, la sociología, la antropología, la agronomía y la ecología.

En este aspecto, se pudiera pensar en otro vínculo de asociación posible entre las visiones sistémicas de la SAN y la Promoción de Salud, por medio de la ampliación del diálogo de la SAN con las *estrategias positivas* de Promoción de Salud, contenidas en la Carta de Ottawa (1986), que contempla las determinantes sociales de salud. Ellas son: políticas públicas saludables, ambientes favorables a la salud, reorientación de los servicios de salud, refuerzo de la acción comunitaria y desarrollo de habilidades personales. Considerándose que la sustentabilidad de los sistemas locales depende, entre otros factores, de la capacidad de sumar la participación comunitaria a la implantación del SISAN (Sistema Nacional de SAN), se puede aplicar la experiencia acumulada por la Promoción de Salud, en relacionar la dimensión individual, familiar y comunitaria a procesos más amplios.

Otro conjunto de significados nos muestra dificultades para la promoción de la SAN; dada la cuestión alimentaria, estas se tornaron más visibles a partir de la *centralidad*. Dicho de otro modo, si por un lado la inserción del enfoque de SAN cambia bajo una perspectiva de complementariedad, también cambiarán las dimensiones de los alimentos y de la alimentación no contempladas originalmente. Esto repercutirá en conflictos, tensiones, problemas y obstáculos con factores que presentan resistencias, requiriendo



en algunas situaciones una recalificación o actualización, sea de servicio o de legislación, con vistas a su ajuste a los principios de la SAN.

En este sentido pueden ser citadas, con diferentes grados de relevancia, las dificultades enfrentadas por los pequeños productores en la participación de licitaciones públicas, la visión tradicional de la asistencia técnica, e iniquidades en cuestiones de género.

Según algunos de los entrevistados, dada la centralidad del derecho a la alimentación en la vida del país, la posibilidad de que se componga por otros derechos, nos remite a la necesidad de formular un proyecto de Estado y sociedad, donde la SAN constituya uno de los objetivos estratégicos de desarrollo, al conjugar factores económicos con equidad social, sustentabilidad ambiental y valorización cultural.

En esta cuestión cabe mencionar las innumerables informaciones divulgadas por la prensa en los últimos meses en relación al alza de los precios de alimentos, una señal más de desequilibrio entre oferta y demanda provocado, entre otros factores, por el crecimiento de la utilización de biocombustibles, los cambios climáticos y el aumento en el precio del petróleo, mostrando la vulnerabilidad del propio modelo de desarrollo.

La SAN fue mencionada por los entrevistados como una estrategia *movilizadora* y articuladora de diferentes actores sociales, por la búsqueda de significados entre los *sujetos* que forman parte y sus diferentes ángulos, así como una noción o un objetivo de política pública. De esta forma, fue posible distinguir otro conjunto de significados que abordan el proceso en curso, desde la perspectiva de la *participación*.

No se trata de evaluar la participación de la sociedad civil en el CONSEA Nacional ni la representatividad de sus organizaciones. Lo que nos interesa es rescatar los criterios que inciden sobre los significados de esta experiencia, recuperar lo ganado y el aprendizaje sobre estas estructuras colegiadas, en su capacidad de elaboración de propuestas de apropiación de informaciones, de conocimiento de engranajes; y sobre todo, en el impulso al trabajo en red a partir de la promoción de la intersectorialidad, y en la medida en que las entidades fueron influenciadas por ésta; y cómo consiguieron enraizar tal debate en la sociedad civil. Del punto de vista educativo, es el sentido en que estas nuevas capacidades transformaron sus propias concepciones y se relacionan con la sociedad en general.

Las palabras del representante del ASA ilustran una primera cuestión, que es el hecho de que la SAN muchas veces esté asociada a la *vocación* específica de cada organización, o a la dimensión de la SAN con la cual se trabaja. Por ejemplo, el mencionado caso del agua. Esta cuestión es complementada por el representante de la UFF al señalar



que son pocas las organizaciones con una vocación de pensar en cuestiones más amplias de políticas públicas, por tanto tienden a apropiarse de la noción de SAN de una forma más integral, mientras que otras organizaciones la incorporan a partir de una vocación de trabajo más específica, a veces en una de las dimensiones de la SAN o en un espacio territorial más delimitado.

Una entidad se puede adherir a la SAN siempre que encuentre puntos de sintonía, es decir, si hay identificación en aquello que ya hace. Cada entidad se conecta a partir de una dimensión específica de la SAN, donde se tienen puntos afines. El conjunto de las respuestas nos permite constatar la existencia de un proceso en curso, donde las organizaciones buscan reforzar interna y externamente la dimensión de la SAN que les es más específica, integrando posteriormente otras dimensiones. La adhesión a la SAN recalifica y amplía las interrelaciones del sector específico.

Acrecentamos aquí el registro hecho por el presidente del CONSEA acerca de la importancia de que se verifique la *finalidad* por la cual la organización está participando del CONSEA, también como un factor relacionado a una mayor o menor apropiación del tema.

Según los entrevistados, en el campo de la sociedad civil, el Fórum Brasileño de SAN (FBSAN) ha ejercido un papel articulador, al señalar en su plan de trabajo (2007-2010) la profundización y publicización de las críticas al actual modelo y la afirmación de los principios de la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional como principales desafíos políticos. Cabe al FBSAN influir en esos debates en el ámbito del CONSEA, que constituye un importante espacio de concertación entre el gobierno y la sociedad civil. Como instancia autónoma, tiene la misión de enraizar ese debate en la sociedad civil en los diversos estados de la federación, con el objetivo de insertar actores que están excluidos de los procesos de toma de decisión. Más allá de las políticas públicas, el FBSAN ha invertido en acciones de movilización de la sociedad civil para la realización del derecho humano a la alimentación, denuncias de violaciones de derechos, y en la formación y capacitación de multiplicadores en seguridad alimentaria y nutricional.

Entre los objetivos del FBSAN se destaca: la construcción de propuestas intersectoriales a partir de la interlocución con otras redes. Un ejemplo reciente de articulación promovida por el FBSAN, es el Proyecto de Ley (PL) encaminado por el Presidente de la República para su tramitación en el Congreso Nacional, cuya formulación contó con la



colaboración de miembros del FBSAN que participan del CONSEA, quienes elaboraron la primera versión enviada al Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE), demostrando problemas complejos, como la exigencia de la SAN de que se construyan pactos nacionales más amplios. Esta versión del PL define la alimentación escolar como un derecho humano a ser garantizado de forma efectiva por el Estado. Entre las directrices elaboradas de forma intersectorial, propuestas para el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) se destacan: la cuestión de la universalidad; el respeto a los hábitos alimentarios y la cultura alimentaria local; la garantía de la participación y control social; la garantía de una alimentación saludable y adecuada con menús variados, alimentos seguros, adecuados a las necesidades nutricionales de acuerdo con el segmento etario, el sexo, la actividad física y el estado de salud, y que respeten la cultura alimentaria y el apoyo al desarrollo local sustentable, por la adquisición de alimentos diversificados, producidos por la agricultura familiar y agroextractivista locales. En lo concerniente a la compra de los géneros alimenticios, el texto propone que 30% sea oriunda de la agricultura familiar local.

Este ejemplo nos remite a la importancia del trabajo en red, no obstante traiga consigo tensiones y disputas, inclusive de naturaleza conceptual, dificultades de aproximación, necesidad de cambios en la lógica interna (como presupuesto para una mayor aproximación con otras organizaciones), o diferencias de dinámicas de funcionamiento y trayectorias políticas, algunas iniciativas conjuntas entre las organizaciones del campo de la sociedad civil, de naturalezas diversas, pudieran ser evidenciadas en las entrevistas. Estas se mostraron factibles de diferentes formas: a partir de una temática, un proyecto común o en torno a un determinado territorio.

Se puede afirmar que problemas complejos como la SAN exigen la construcción de pactos nacionales más amplios. Esto no significa eliminar los conflictos entre los actores involucrados, sino someter la lógica de los intereses en juego a un sistema integrado, capaz de ajustar las diferentes visiones.

Simultáneamente a la proposición de directrices, articulación, seguimiento y monitoreamiento de las acciones de SAN, en las entrevistas se plantea el significado de *formación* que la experiencia de participación en el CONSEA ha representado para los consejeros de la sociedad civil, pudiendo comprobarse cómo vienen ocurriendo estas dinámicas en el interior de las organizaciones participantes.

Como la mayoría de las organizaciones desarrolla trabajos asociados a una determinada dimensión de la SAN, es necesario que se introduzca la noción de SAN en sus



propias organizaciones, para que de este modo los actores relacionados se comprometan con una perspectiva integradora y produzcan acuerdos en torno a un plan pactado según diferentes lógicas sectoriales, inclusive porque conforme el presidente del CONSEA, ella “raramente aparece como demanda espontánea”.

Por tanto, la reflexión sobre los sentidos de la incorporación de la SAN se suma a la necesidad de calificarla desde el punto de vista educativo. Fue posible localizar una *demandas por formación*, a fin de profundizar en la apropiación de la noción de SAN tanto internamente como con los públicos con los cuales las organizaciones se relacionan.

Tal aspecto fue considerado por los entrevistados como presupuesto para la implantación del Sistema Nacional de SAN. Este punto merece especial atención, pues tal demanda muchas veces es traducida en cursos de educación nutricional. Algunos entrevistados establecieron distinciones entre la *educación nutricional* y la *educación en la óptica de la SAN*, cuyo objetivo sería más abarcador. La representante de la UFF resaltó inclusive, la existencia de diferentes corrientes en el campo de la educación nutricional, una más crítica y otra más tradicional.

La educación nutricional es considerada fundamental para la acción preventiva de la desnutrición y para promover prácticas alimentarias saludables, con el fin de adoptar estilos de vida saludables. Por su parte, la asociación directa entre cambio de actitud y aprendizaje de comportamientos saludables toma el conocimiento como condición única para operar cambios. Resultados de estudios confirman que la mejora efectiva de la salud es propiciada por todo un cambio de hábitos de vida. De esta manera, aunque las directrices de estas políticas enfatizan la necesidad de popularizar el conocimiento sobre los alimentos y el proceso de alimentación, así como acerca de la prevención de los problemas nutricionales, desde la desnutrición hasta la obesidad, cabría investigar si el resultado esperado no quedaría restringido apenas a los cambios individuales de comportamiento y a la prevención de enfermedades.

Alegando la existencia de factores determinantes que están fuera del alcance de los individuos, Labonte (1996) y diversos autores de la Salud Pública desarrollan una crítica a los programas educativos que limitan el enfoque a la responsabilidad individual y su consecuente culpabilidad.

La propia Organización Mundial de la Salud (OMS), define que los modos de vida son patrones de selección hechos a partir de las alternativas disponibles, según la inserción socioeconómica, y por tanto constituyen procesos dinámicos y no fijos (OLIVEIRA,



2005). En concordancia Westphal *et alli* (2006) toma como referencia los estudios de Pierre Bourdieu, para mostrar que la “educación nutricional sale hoy del papel de ‘culpar a la población ignorante’ por los problemas existentes, para intentar comprender los reales motivos del problema y para que los técnicos y población estudien en conjunto la realidad y decidan estrategias para cambiar la situación de carencia y la cuestión de los *habitus*” (p.154).

Discutimos anteriormente la pertinencia de la temática de la SAN de figurar entre las estrategias de la Promoción de la Salud, y que este esfuerzo, podría colaborar en la superación de una visión normativa y dietista de la alimentación y nutrición, abarcando un conjunto más amplio de temas y, sobre todo, profundizando en las conexiones y dimensiones con el medio ambiente, la producción, el abastecimiento y la comercialización. Otra forma de interacción entre tales visiones sistémicas puede ocurrir por el lado de la educación: óptica bastante valorizada por la Promoción de la Salud, que emplea el concepto de *empowerment* como una estrategia para el alcance de la equidad y la autonomía.

## CONSIDERACIONES FINALES

En la coyuntura brasileña actual, el desafío impuesto a las organizaciones de la sociedad civil que tienen que ver con la cuestión, simultáneamente a la difusión de la noción de SAN, está la construcción de su objeto, de sus contenidos, y de esta manera, la elaboración de directrices para el área de la educación ocupa el lugar central. Por tanto, la sistematización de estos significados nos permite considerar la relevancia de elaborarse directrices para el abordaje de la SAN en programas educativos, con el objetivo de problematizar cuestiones relacionadas a las diferentes conexiones y procesos articuladores, de la amplia red de organizaciones y movimientos sociales y de diferentes áreas del saber, existentes entre la dimensión de la producción y del consumo de alimentos. Hablar de SAN significa la interrelación de temas, políticas y una red de actores sociales.

La penetración del enfoque de SAN en el área de la educación impulsa la adquisición de un abordaje integrador en todos sus componentes, desde la producción y comercialización hasta el consumo. Contribuyendo a la superación del paradigma dualista, la temática se asocia a la construcción de matrices integradas de conocimiento, que toman en cuenta la complejidad y la interdisciplinaridad como elemento constitutivo de un nuevo pensar sobre las relaciones sociedad-naturaleza.



Entre los innumerables logros del acercamiento entre las dimensiones de la producción y el consumo se puede mencionar la posibilidad de mayor conocimiento sobre qué y cómo nos estamos alimentando. El conjunto de significados aprendidos nos permite verificar que más allá de las repercusiones en el estado nutricional, por medio de los procesos sociales relacionados a la alimentación establecemos diferentes formas de comunicación con el mundo en varias dimensiones, del plato en la mesa al clima del planeta. Establecemos intercambios con la tierra, el agua, el fuego, decenas de especies de plantas, con los animales y demás seres humanos a partir de diferentes territorios, de acuerdo con tradiciones culturales específicas. A lo largo del tiempo, estas relaciones quedaron encubiertas de tal forma que hoy en día es prácticamente imposible reproducir la trayectoria que relaciona una hamburguesa en una cafetería, a la forma como es tratado el animal en el campo. Aunque el escenario de la vida moderna nos lleve a tener cada vez menos “la hora de almuerzo” y a alienarnos de los procesos en torno a la producción y consumo de alimentos, mientras más nos acerquemos a estos contenidos menos ignorantes seremos sobre los factores sociales, culturales y ambientales que determinan lo que somos por medio de lo que comemos.

A esto se suma, obviamente, la poca atención que se da al alimento y a la alimentación. Se trata de algo contradictorio, pues aprendemos cotidianamente desde el primer llanto por comida en el regazo materno los diferentes usos y costumbres culturales. Donde el alimento y la alimentación ocupan un papel central, poco se piensa sobre el comer y la comida.

Al lado de la importancia de la aprehensión de la dinámica cultural de una población como contraposición a la tendencia estandarizadora, una propuesta educativa en alimentación en la óptica de SAN debe considerar los determinantes sociales, culturales y ambientales, donde el patrón productivo de alimentos ejerce gran influencia en las características del modo y de la calidad de vida.

Sólo una visión abarcadora capaz de realizar la *desconstrucción* de lo que es dado como natural puede posibilitar una reaproximación del hombre con la naturaleza y con su cuerpo, favoreciendo por medio de un conocimiento elaborado de forma participativa, la adquisición de un aprendizaje más *ciudadano* de la alimentación, que asegure no apenas el derecho de comer, como también el derecho de informarse y de educarse desde una perspectiva de empoderamiento, condición esencial para intervenir y realizar selecciones positivas, saludables y conscientes.



En el ámbito de esta nueva pedagogía transdisciplinaria fue posible verificar, en la discusión conducida hasta aquí, la importancia de que en estudios futuros se elabore una propuesta educacional de seguridad alimentaria y nutricional en esta óptica, con el objetivo de establecer un currículo mínimo de alfabetización o formación para una visión más ciudadana de los alimentos y la alimentación, por medio de una práctica dialógica, pactada en torno a principios y directrices comunes, enriquecida a través del intercambio de conocimientos de las diferentes partes relacionadas a la temática.

El ejercicio de revisar las acciones realizadas por el Instituto Pólis, integrado al análisis del significado de la SAN para los movimientos sociales integrantes del CONSEA, nos permite verificar que fortalecer complementariedades a través del entrelazamiento de las actividades de intervención local, elaboración de conocimiento y participación en articulaciones, campañas y movilizaciones, hace posible superar la disyunción entre la dinámica local y la global. Dar visibilidad a las propuestas de las organizaciones populares urbanas, tradicionalmente excluidas del acceso al alimento en redes, fórums y consejos de seguridad alimentaria y nutricional favorece al mismo tiempo, una mayor comprensión de las iniquidades, permite la apropiación de un flujo mayor de informaciones y califica la participación en arenas más amplias.

En términos de perspectivas futuras, específicamente para el Instituto Pólis, en el campo de la intervención y elaboración de conocimiento, el cuatrienio iniciado en 2009 pretende enfatizar las visiones de desarrollo que se contraponen a la visión neoliberal, señalando alternativas que establezcan conexiones equitativas y sustentables entre lo rural y lo urbano, y que tomen en consideración las características de cada territorio, sus recursos, su cultura y los actores locales participantes.

En el ámbito del Fórum Brasileño de SAN, el Pólis pretende profundizar en el papel de los Centros de Referencia de SAN, invertir en formación con vistas a fortalecer la participación de la sociedad civil, y profundizar en el debate entre soberanía alimentaria, seguridad alimentaria y nutricional, y derecho humano a la alimentación adecuada, con vistas a dialogar con esos conceptos, y con las redes y movimientos que trabajan bajo estas perspectivas.



## NOTAS

- 1 Agradezco el constante intercambio de ideas, el trabajo colectivo y el apoyo mutuo de los colegas del Instituto Pólis, especialmente a Jane Casella, Mariana Romão y Jorge Kayano, a las comunidades y colaboradores con los cuales trabajamos durante todos estos años, a los compañeros del Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional – nuestra principal referencia política en la lucha a favor de la alimentación como un derecho humano – y a todos los que colaboraron en la construcción de esta área temática en el Pólis, como: André Araujo, Daniela Luana, Eliana Souza, Ivan Mars, Juliana Sicoli, Marcelo Oliveira, Mariana Marques, Marta Custodio, Nilvana Tostes, Renato Maluf, Ruth Takahashi, Sergio Alli, Tereza Moreira, Thais Sauaya y Valdo França.
- 2 Este fragmento es una parte de la Disertación de Maestría de la autora (COSTA, 2008).
- 3 *Quilombolas* es la designación común a los esclavos refugiados en quilombos, o descendientes de esclavos negros cuyos antepasados en el período de la esclavitud huyeron de los ingenios azucareros, haciendas y pequeñas propiedades donde ejecutaban diversos trabajos brazaes para formar pequeñas villas llamadas *quilombos* (N/T).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRAGA, Vivian. (2004). “Cultura Alimentar: contribuições da antropologia da alimentação”. *Saúde em Revista*. Piracicaba: Editora Unimep a. 6, n. 13, pp. 37-44.
- BURLANDY, L; MAGALHÃES, R. y MALUF, R. (2006). *Construção e promoção de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional: aspectos produtivos, de consumo, nutricional e de políticas públicas*. Relatórios Técnicos, 3. Rio de Janeiro: CERESAN/ UFRRJ.
- BURLANDY, L.(2004). “Segurança Alimentar e Nutricional: intersectorialidade e as ações de nutrição”. *Saúde em Revista*, Piracicaba: Editora Unimep, v.6, n.13, pp. 9-15.
- CONSEA. (2007). *Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Documento de Referência da III Conferência Nacional de SAN, Brasília.
- COSTA, Christiane y MARQUES, Mariana. (2005). *Implementação de centros de referência local em segurança alimentar e nutricional*. São Paulo: Instituto Pólis.
- \_\_\_\_\_, et alli (2002) *Receitas criativas: dicas para uma alimentação enriquecida e o melhor aproveitamento dos alimentos*. São Paulo: Instituto Pólis.
- \_\_\_\_\_, y FRANÇA, Valdo. (Org). (1993). *Alternativas Contra a Fome*. São Paulo: Instituto Pólis, Publicações Pólis, 14.
- \_\_\_\_\_, y MALUF, Renato. (2001). *Diretrizes para uma política municipal de segurança alimentar e nutricional*. São Paulo: Instituto Pólis, Publicações Pólis, 38. 60p.

- COSTA, Christiane. (2008). *Segurança Alimentar e Nutricional – significados e apropriações* [Dissertação de Mestrado]. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, SP.
- \_\_\_\_\_; TAKAHASHI, Ruth y MOREIRA, Tereza. (2002). *Segurança Alimentar e Inclusão Social: A escola na Promoção da Saúde Infantil*. São Paulo: Instituto Pólis, Publicações Pólis, 42.
- LABONTE, R. (1996). “Estrategias para la promoción de la salud en la comunidad”. En: *Organización Panamericana de la Salud. Promoción de la salud: una antología*. Washington: OPAS, pp.153-65.
- MALUF, R. (2007). *Segurança Alimentar e Nutricional*. Petrópolis: Vozes.
- MALUF, Renato S. y COSTA, Christiane. (2001). *Diretrizes para uma Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional*. São Paulo: Instituto Pólis.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE (MS/SCN). (2005). *32ª Sessão Comitê Permanente de Nutrição*. Estudo de Caso Brasil. Brasília, D.F.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). (2007). *Documento da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN)*. Brasília.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). (2008). *Subsídios para implantação de sistemas descentralizados de segurança alimentar e nutricional em regiões metropolitanas*. Brasília.
- MORIN, E. (2000). *A cabeça bem feita*. São Paulo: Editora Siciliano.
- MORIN, E. (2003). *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. São Paulo: Editora Cortez.
- OLIVEIRA, D. L. (2005). “A ‘nova’ saúde pública e a promoção da saúde via educação: entre a tradição e a inovação”. *Revista Latino Americana de Enfermagem*. Ribeirão Preto: Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto, v.13, n. 3, pp. 423-431.
- PINHEIRO, A.R.O. (2005). “A Alimentação saudável e a promoção da saúde no contexto da segurança alimentar e nutricional”. *Saúde em Debate*. Rio de Janeiro: CEBES, v. 29, n. 70.
- WESTPHAL, M. (2006). “Promoção da Saúde e Prevenção de Doenças”. En: CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa *et alli* (org.) *Tratado de saúde coletiva*. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz.

# Sustentabilidad y responsabilidades en la gestión de los residuos sólidos

ELISABETH GRIMBERG\*

Diariamente, cantidades exorbitantes de nuevos productos llegan a manos de consumidores y como consecuencia, millares de toneladas de productos son desechados como basura. Hay diferencias entre países pobres y ricos, pero también hay semejanzas en los hábitos de consumo, una vez que la industria está globalizada, como está globalizado un determinado patrón de producción.

Esta situación se revela cada vez más como no-sustentable.

En Rio 92, el Instituto Pólís junto con otras tantas organizaciones del mundo entero, ya venía llamando la atención hacia el rápido agotamiento de los “recursos” naturales, la contaminación ambiental de las aguas, de los suelos y del aire, así como de las consecuencias que traerían, especialmente para las poblaciones más pobres y vulnerables.

En aquel momento, los principales focos se referían al rápido agotamiento de los recursos naturales, la contaminación de las fuentes naturales de vida y el propio calentamiento de la tierra; y los GEI (Gases de Efecto Invernadero) ya eran blanco de las atenciones, pero no tanto como ahora.

A lo largo de los años 90's, a medida que las investigaciones y asesorías del Instituto Pólís señalaban la importancia de los gobiernos locales, se trató de sistematizar las experiencias que estuviesen al alcance de los alcaldes. La cuestión del saneamiento, por su parte, en la administración pública está diseñada de manera federativa; unas responsabilidades son del ayuntamiento (colecta y destino), otras del Gobierno del Estado (fiscalización y cuestión ambiental), mientras que otras son de ámbito nacional (regulación de

---

\* Socióloga, investigadora y Coordinadora Ejecutiva del Instituto Pólís.

algunos aspectos de la gestión de residuos sólidos por la Ley n° 11.445 / 07, penalizaciones por la Ley n° 9.605 / 98 de Crímenes Ambientales).

En esta estructura de gestión aparecen algunos actores: cada individuo que consume, la industria que produce, el comercio que distribuye, y especialmente en los años 2000 aparece un actor colectivo: los *catadores* (recogedores) de materiales reciclables, que tratan de insertarse en la cadena productiva del reciclaje – de la colecta selectiva al reciclaje propiamente dicho –, ya que la mayor cantidad de recuperación de los residuos proviene de su trabajo.

Actualmente el enfoque del Instituto Pólis está en discusión, tanto por el cambio en los patrones de producción y consumo, como por la lógica de la gestión de los residuos. La defensa de la inclusión de los *catadores* trae consigo el potencial para estructurar otro sistema de gestión de los residuos sólidos, dirigido al aprovechamiento del 95% de lo que es generado, invirtiendo con ello la lógica actual, que consiste en destinar casi la totalidad de los residuos para aterros y vertederos.

Resulta prácticamente imposible abordar un tema u otro, puesto que ambos están fuertemente entrelazados. A continuación haremos un esfuerzo por sistematizar tanto nuestra reflexión sobre el estado actual de la cuestión, como algunas iniciativas que pueden considerarse alternativas para Brasil.

El debate en torno a la sustentabilidad planetaria se recolocó como tema central en el escenario mundial basado en evidencias científicas sobre el impacto del calentamiento global, provocado por el modelo de desarrollo y estilo de vida contemporáneos. Como bien coloca Rubens Born (exposición en el Instituto Pólis, 2007):

*La cuestión del cambio de clima está una vez más mostrando que 15 años (tomando como referencia Rio 92) fue mucho tiempo (sin tomar decisiones políticas más radicales), nosotros pagamos ya un precio muy alto porque hay cosas escritas hace 15 años, no solo el Tratado de las ONGs (1992), que nadie valoró, y ahora vamos a tener que correr atrás del perjuicio. Es mucho. Más, (el cambio del clima) tiene que ver también con la cuestión de la responsabilidad y la ética, que es el punto positivo del concepto de sustentabilidad. La cuestión de la ética se refiere no solo a la inclusión social, sino a nuestra responsabilidad con las generaciones futuras, en el sentido de acceso a una sociedad justa, acceso a un agua limpia, a un aire respirable, al suelo y a alimentos no contaminados y así en adelante. Por tanto, la cuestión de la sustentabilidad implica*



*visiones a largo plazo, aunque presuponga transformaciones graduales en que nuestra expectativa es que sean tan rápidas como sea posible.*

Aunque con variaciones de escala conforme el nivel de desarrollo económico, el patrón de producción y consumo de la sociedad actual, se pauta por el consumo intensivo de energía y materias primas, muchas de ellas no renovables. Junto al hecho de que la economía global se caracteriza por la alta emisión de carbono, también el ritmo de extracción de los recursos naturales o su uso (como el agua y el suelo) ocurre a un ritmo que no respeta la capacidad de reposición de la Tierra. Y aún en otras situaciones, como en el caso de recursos no renovables (por ejemplo, los minerales) se tiene un uso exhaustivo y la consecuente degradación del ambiente.

La definición de patrón de producción y consumo ocurre en las esferas de las decisiones políticas en cuanto a las directrices de desarrollo, y por lo mismo, los gobiernos y las empresas son, en última instancia, los responsables por lo que ocurre a lo largo de la cadena productiva – de la extracción de la materia prima al posterior consumo y a la generación de residuos. Los ciudadanos que consumen los productos tienen su parte de responsabilidad en grado proporcional a su capacidad de incidir sobre estos megaprocesos políticos y económicos, que envuelven especialmente a las grandes empresas y a los responsables por tomar decisiones a nivel gubernamental.

## RESPONSABILIDAD DE LAS EMPRESAS, PRESIÓN DE LA SOCIEDAD

Evidentemente, la sociedad adquiere un enorme poder de presión cuando se articula para interpelar a los gobiernos y las empresas sobre la forma de uso de los recursos naturales. En este sentido, los ejemplos son innumerables. Sin embargo, de manera global el patrón de producción sigue su “curso” sin mayores interferencias. Por ejemplo, no se cuestiona la durabilidad de los productos, lo que de hecho es una verdadera “sangría” de los recursos naturales, provocada por la producción permanente de nuevos productos y de nuevos embalajes desechables, con el argumento de que pronto se crearán tecnologías para su reciclaje. La cuestión del aluminio es emblemática: no hay información abundante y constante sobre el impacto de la extracción de bauxita (recurso no renovable) que produce la lata de aluminio; sin embargo ha sido ampliamente divulgado que Brasil recicló 96,5% de este embalaje (2007). Sabemos que este material puede ser reciclado





y que su economía de recursos en este ciclo es grande, pero se divulga poco que existe otro material mucho más sustentable: el vidrio. Este último puede ser usado, lavado industrialmente y reutilizado para la misma finalidad 35 veces. O sea, se está ante la alternativa jerárquicamente más importante según los principios de la Agenda 21, documento elaborado en Rio 92. Las 3 Rs (reducir, reutilizar y reciclar) significa el regreso de un embalaje que se puede reutilizar. Según datos presentados por la ABAL (Asociación Brasileña de Aluminio) en su Informe 2006/2007, 30% del consumo de aluminio ocurre en el sector de embalajes, superando el consumo en sectores como transporte, construcción civil, electricidad, bienes de consumo, máquinas y equipos. Por esta información se puede deducir el impacto de esta industria, que presenta sus números como sinónimo de desarrollo sustentable y como perspectiva para las futuras generaciones. Las iniciativas para reducir la generación de residuos revelan que Dinamarca, por ejemplo, prohibió los embalajes desechables para bebidas alcohólicas en 1997, y para cerveza en 1981. Ya en Inglaterra, hay ciudades en que la leche es entregada por el lechero en recipientes de vidrio retornables y por último Alemania, que también constituye un buen ejemplo de vuelta a los recipientes de vidrio.

Por otra parte, cuando se constata que hay cerca de 500 tipos de plásticos circulando en el mercado, esto es porque la industria de los plásticos se ha revelado con un patrón no-sustentable de producción.

El reciclaje no es panacea para el problema de los residuos, pues el propio proceso industrial consume nuevamente materias primas, energía y agua, generando desechos y residuos.

Respecto a la distribución de alimentos y bebidas en formas sustentables con reducción de tipos de embalajes, y la retomada de los recipientes retornables es necesario superar la cultura de “vuelta al pasado”. Las modalidades más simplificadas de transporte de los productos no deben ser vistas por la sociedad y por el sector productivo como sinónimo de falta de *confort*, practicidad y modernidad. La discusión sobre sustentabilidad pasa también por la revisión de los valores culturalmente impuestos por las empresas a la sociedad, con la connivencia del Estado.

En este sentido, es necesario tener un marco legal que regule la acción del mercado e instituya instrumentos que permitan el análisis y evaluación del ciclo de vida del producto de forma comparativa, para que la sociedad pueda escoger cuál es el mejor embalaje a ser fabricado.



## PATRÓN DE DESTINO Y LOS DESPERDICIOS

En la actual legislación brasileña, la colecta y destino de residuos son responsabilidad del poder público municipal. En una investigación del IBGE (2000) se indica que 47,8% de los municipios brasileños no tienen colecta de residuos, 32% sólo colectan, y 20,2% colectan y tratan.

El actual patrón de producción y consumo puede ser mejor dimensionado por las 125.281 mil toneladas de residuos sólidos domiciliarios colectados diariamente (IBGE 2000), sin contar lo que no es colectado, sino vertido en cursos de agua, terrenos baldíos, vertederos, además de lo que es colectado por los cerca de 500 mil *catadores*. De este total, 30,5% era depositado a cielo abierto (vertederos), lo que provoca la contaminación del manto freático y el suelo debido al poluente líquido, así como del aire por causa de los gases emitidos. Esta forma de disposición de residuos es considerada ilegal por la Ley de Crímenes Ambientales. Para aterros controlados seguían 22,3% de los residuos colectados. Esta modalidad de destino es polémica, pues dichos aterros fácilmente pueden transformarse en vertederos, y su estructura de control ambiental es muy inferior a la de los aterros sanitarios. Cerca de 40% iban para los aterros sanitarios.

Vale mencionar que los estudios realizados por la Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – ABRELPE (2007) indican que apenas 38,6% de los municipios brasileños tienen destinos adecuados para estos residuos. Según esta investigación, 3.406 municipios estarían despejando sus desperdicios en vertederos o aterros controlados, o sea, 61,4%. Así podemos considerar que 52,8% del total de los residuos colectados son encauzados de manera insatisfactoria.

La cultura de verter los desperdicios lejos de los ojos de la población y junto a manantiales hídricos y/o en suelos fértiles se ha revelado más fuerte que la conciencia pública de los gestores municipales sobre los daños causados por un destino inadecuado. El hecho de que 3672 municipios (66% del total) tengan esta práctica, denota la postura de irresponsabilidad en este sector.

Por otro lado, en Brasil es necesario avanzar en la concepción de gestión y tratamiento de residuos sólidos, porque los aterros sanitarios no son la mejor opción de destino. Los residuos húmedos (orgánicos) representan 60% del total generado y pueden ser perfectamente destinados para compostaje, cuyo resultado es la producción de un abono de alta calidad, que puede ser aprovechado tanto en los parques y jardines de



las ciudades, como en los cinturones verdes de las mismas (en la agricultura). Del restante 40% de residuos secos (papeles, metales, vidrios, plásticos) se puede aprovechar cerca de 35% para reciclaje. Además de los beneficios ambientales, la recuperación de materiales es una opción para generar trabajo y renta, posibilita la dinamización de la economía del reciclaje, reduce gastos con gerenciamiento de aterros sanitarios y/o la creación de nuevos, así como aumentar su vida útil. Vale recordar que las ciudades, especialmente las grandes, enfrentan la creciente falta de espacios para la construcción de aterros. En los municipios pequeños y medianos estos espacios pueden servir para otras finalidades más importantes como la agricultura, el turismo y la recreación. A estas dificultades y desventajas de destino para aterros sanitarios, se suman los altos costos para instalación y gerenciamiento de este tipo de infraestructura. Finalmente cabe destacar que la disposición final de residuos orgánicos (aterros y vertederos), representa cerca de 10% de las fuentes emisoras de gas metano en Brasil, según el Inventario Nacional de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (COMITÊ INTERMINISTERIAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA, 2008).

Otro aspecto a ser considerado, en la óptica de los cambios necesarios al enfrentamiento de la excesiva generación de residuos, tiene que ver con el desperdicio. Según investigación del IBGE (divulgada en enero de 2009), anualmente, 26 millones de toneladas de sobras de alimentos se convierten literalmente en basura, debido a procedimientos inadecuados en toda la cadena productiva. Una investigación de la Fundación Getúlio Vargas señala que desde la producción, industrialización, almacenaje, transporte, hasta la distribución, 50% de las hortalizas son pérdidas, 30% de los cereales, así como 30% de las frutas. Se pierden otras tantas toneladas con el manoseo del consumidor en los supermercados, también en las cocinas comerciales y en los domicilios, en función de los prejuicios de nuestra cultura alimentaria que desprecia, por ejemplo, tallos, verduras, cáscaras de frutas y de huevos, semillas; en fin, partes no convencionales de los alimentos.

## LA PARTICIPACIÓN DE LOS CATADORES EN EL APROVECHAMIENTO DE LOS RESIDUOS

Datos del Ministerio de las Ciudades (2005) indican la presencia de organizaciones de *catadores* en 90% de las ciudades brasileñas. El 80% de los materiales utilizados en







las industrias de reciclaje llega a través de los catadores organizados en asociaciones y cooperativas, y también por los no asociados. Esto viene ocurriendo a dos niveles: a nivel municipal se puede decir que la integración de catadores en programas de colecta selectiva no se da en escala, pero los municipios donde eso ocurre son ejemplos concretos de que esta modalidad de gestión es viable. A pesar de las innumerables dificultades en el diálogo entre gestores y *catadores*, hay algunas grandes ciudades que desde hace más de 10 años, Belo Horizonte (Minas Gerais), Londrina (Paraná), Porto Alegre (Rio Grande do Sul), Santo André, Diadema y São Bernardo do Campo (São Paulo), entre otras, promueven programas de colecta selectiva con integración de los catadores. Sin embargo, aún el número de municipios que actúa en este sentido es reducido. Según la investigación *Ciclosoft do Cempre* (2008), apenas 405 municipios tienen sistema público de recuperación de residuos, o sea 7% del total de municipios brasileños. La investigación también señala que 174 municipios (43% de los 405) tienen relación con cooperativas de *catadores*. Los números evidencian el reducido empeño del poder público en promover acciones de carácter ambiental, tales como programas de colecta selectiva, de compostaje, campañas de educación para las 3 R's (reducir, reutilizar, reciclar), y su visión aún estrecha en relación al potencial de participación de los *catadores* en la gestión de los residuos.

A nivel federal, se tienen indicaciones de un relativo reconocimiento de esta categoría de trabajadores. En 2002 el Ministerio del Trabajo y Empleo instituyó la ocupación de Catadores en la Clasificación Brasileña de Ocupaciones; en 2003 se creó el Comité Interministerial para la Inclusión de los Catadores (con la presencia de representantes de trece ministerios, bancos públicos y el propio Movimiento Nacional de Catadores de Materiales Reciclables); en 2006 en el Decreto n° 5.940 la Presidencia de la República determinó que todos los órganos públicos federales de Brasil (217 órganos, 10 mil instalaciones, 1400 municipios), implantasen la colecta selectiva y destinasen los residuos a las organizaciones de catadores. En 2007 el Presidente de la República anunció la liberación de R\$ 170 millones del BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social) para la estructuración de cooperativas, compra de equipamientos y construcción de naves. Hasta el momento fueron liberados R\$ 16 millones para 26 cooperativas y una próxima liberación de R\$ 41 millones ha sido anunciada. Otra iniciativa destacada fue la realización de un taller durante un encuentro con los nuevos alcaldes (febrero de 2009), en Brasilia. En este contexto se anunciaron inversiones de aproximadamente R\$ 220 mi-



llones para proyectos relacionados al reciclaje y a la colecta selectiva, así como para la capacitación de los municipios. Además de estos recursos, serán liberados otros por la Fundación Banco do Brasil con un monto de R\$ 16 millones, con el propósito de capacitar a 10 mil *catadores* para el enfrentamiento de la crisis económica (los valores pagados por los reciclables cayó vertiginosamente).

## POLÍTICA NACIONAL DE RESIDUOS SÓLIDOS: UNA NUEVA CULTURA DE GESTIÓN

La creación de la Política Nacional de Saneamiento, Ley n° 11445/07 al legislar sobre los residuos sólidos en algunos aspectos ya constituye un avance, sólo que como marco regulatorio para el sector es insuficiente. Continúa la necesidad de crear una Política Nacional de Residuos Sólidos que pueda contemplar directrices, instrumentos y metas que regulen las actividades en esta área, y más que todo, vengán a cambiar el paradigma de producción y consumo, así como la gestión de los residuos sólidos. En otras palabras, es preciso urgentemente un marco regulatorio para frenar la irresponsabilidad de gestores públicos municipales, y al mismo tiempo responsabilizar a fabricantes, importadores, revendedores, comerciantes y distribuidores. En un breve recuento histórico del proceso de construcción de propuestas para una Política Nacional de Residuos Sólidos (PNRS), en los primeros años de la década del 2000 se destacan la actuación del Fórum Nacional Residuo y Ciudadanía, y el Fórum Residuo y Ciudadanía de la Ciudad de São Paulo, entre otras iniciativas en el país. En el ámbito del Fórum Social Mundial se organizaron debates y se decidió en 2002, 2003 y 2005, en el ámbito de la Articulación por una Política Nacional de Residuos Sólidos, una red virtual con actores plurales creada en 2003, para la formulación colectiva de proposiciones. Las propuestas de mayor destaque prevén la integración de los *catadores* independientes y organizados en sistemas públicos municipales de reaprovechamiento de residuos, y la erradicación del trabajo de niños en vertederos y calles. También el cierre de los vertederos con ciudadanía es una propuesta actual que exige del poder público municipal alternativas de generación de trabajo y renta, además de vivienda para las familias que viven en estos sitios, para después retirarlas y prohibir que recojan residuos en los mismos.

La propuesta central de las redes y fórums es que los generadores (fabricantes, importadores, distribuidores, revendedores, comerciantes de productos) tributen, como



forma de responsabilidad directa por el ambiental pasivo generado, los residuos sólidos. Los recursos obtenidos por tal tributación financiarían la estructuración de los sistemas de recuperación de residuos, es decir, la colecta selectiva, la selección propiamente dicha y el beneficio con la inclusión de los *catadores*. Para viabilizar el destino de los recursos derivados de estas fuentes sería creado un fondo federal que repasaría recursos para fondos municipales y distritales, prioritariamente para los municipios que implantasen políticas públicas de colecta selectiva, con participación de asociaciones y cooperativas de *catadores*. Se preveía también la creación de consejos gestores a nivel federal, municipal y distrital para monitorear la ejecución de las acciones y garantizar el control social, para garantizar el destino correcto de los presupuestos públicos. Esas propuestas se proponen defender la mejor forma de asegurar una política que articule (1) la responsabilidad del sector empresarial, (2) la integración de los *catadores*, (3) la participación de la sociedad civil y (4) la coordinación de todo el proceso por el ejecutivo municipal.

En ese sentido, para avanzar rumbo a una sociedad sustentable se defiende la institución de instrumentos que obliguen a las industrias a cambiar su patrón de producción, en el sentido de colocar en el mercado productos efectivamente durables por un lado, y por otro, reivindicar el establecimiento de normas para la reducción del consumo de recursos naturales en los procesos industriales, y para que los productos después de consumidos sean factibles de un aprovechamiento integral. Significa que para alcanzar un nivel de sustentabilidad es necesario responsabilizar a toda la cadena productiva, de “la cuna al sepulcro”, o sea, desde el momento de la extracción de la materia prima hasta el momento en que el producto se vuelve residuo.

En la línea de la promoción de una sociedad sustentable también se encuentra la propuesta de prohibición de la producción, uso y disposición en el medio ambiente de sustancias tóxicas, al mismo tiempo que se incentiva el uso de materiales y tecnologías alternativas y no tóxicas. Finalmente, se aboga por la no producción de nuevos materiales y productos que exijan nuevas tecnologías de fabricación y de reciclaje, exceptuando la producción de aquéllos que puedan sustituir los existentes y que causen menor impacto ambiental, tanto en el proceso productivo como en el proceso de reciclaje. Se trata así de instituir leyes que induzcan no apenas la disminución del volumen de residuos generados, sino a la reducción de la cantidad (masa) producida, pues lo que está en cuestión es contemplar una transformación más amplia y consecuente con niveles sustentables de producción y consumo.





El principio de la reducción precede al de la reutilización y al del reciclaje, y por encima de todo prescinde de la incineración de materiales. Este último método de tratamiento consiste en la quema de los residuos, sea como forma de destino final, o como forma de recuperación energética. No faltan argumentos contra la incineración: en el proceso de incineración los residuos no desaparecen, apenas son transformados en cenizas, líquidos y gases contaminantes, constituyendo el 60% de la composición de los residuos de materia orgánica en el país. Para obtener energía a partir de la quema de residuos sería preciso inyectar más combustible, debido a la gran presencia de residuos orgánicos (mezclados con los inorgánicos), elevando los costos de la incineración. Además, cuanto más energía se quiere recuperar, menor será la velocidad de enfriamiento de la quema, lo que implica un aumento de la cantidad de compuestos tóxicos formados, como organoclorados (furanos y dioxinas), causadores de cáncer y otros graves daños a la salud humana. Otro argumento para que en las leyes no se permita la instalación de incineradores, son sus altos costos. Las plantas de estos equipamientos requieren inversiones entre US\$ 1 millón y US\$700 millones. Un volumen de recursos de este porte acaba por “obligar” la continuidad en el funcionamiento del incinerador, como justificativa de no perderse las inversiones hechas, aunque su uso traiga problemas ambientales y de salud. Cabe recordar que al adquirir este tipo de instalación el municipio contrae una deuda que deberá ser pagada a lo largo de por lo menos veinte años. Así, los gobiernos electos que no escogieron esta modalidad de destino de residuos acaban heredando este tipo de deuda. Más grave aún son las implicaciones sobre los programas de recuperación y reciclaje. Después que se gastaron cifras exorbitantes para incinerar, se hace prácticamente inviable el desarrollo de otras políticas más consecuentes para el destino de residuos, ambientalmente adecuadas a los materiales después de consumidos: reutilización y reciclaje. La lógica de operación del incinerador exige que una cantidad significativa de residuos sea quemada para que no opere con capacidad ociosa.

De la misma forma que no se debe priorizar el envío de materiales reciclables para aterros sanitarios, no cabe invertir en recursos para la quema de residuos. Sería mejor y más apropiado usar estos recursos para apoyar una política en la que el sector genere trabajo y renta. La valorización de estos trabajadores camina lado a lado a la promoción del desarrollo de políticas sociales, económicas y ambientales sustentables. El potencial económico de los materiales que hoy son desperdiciados es enorme. Si se estableciesen metas en la Política Nacional para el reciclaje de embalajes con el sector empresarial, y



se implantasen sistemas públicos con inclusión social para la colecta selectiva de los mismos, se podrían crear millares de puestos de trabajo.

Esta valorización debe hacerse explícita en la Política Nacional de Residuos Sólidos, a través de: (1) la indicación del *catador* como profesional apto para realizar la colecta selectiva, la selección en sí, el beneficiamiento, la comercialización y el reciclaje de materiales reaprovechables, orgánicos e inorgánicos; (2) la destinación de recursos federales y estatales, prioritariamente para aquellos municipios que implementen sistemas de recuperación de reciclables integrando a los *catadores* de vertederos y de calles, organizados en cooperativas o asociaciones autónomas; (3) el apoyo del poder público municipal a programas de capacitación técnico-gerencial y de formación, para el desarrollo integral de los *catadores* y *catadoras*, que les permitan actuar como profesionales independientes y al mismo tiempo remunerados.

## LA RESPONSABILIDAD DE LAS EMPRESAS Y LA COLECTA SELECTIVA CON INCLUSIÓN SOCIAL

Paralelamente al sistema público de colecta selectiva de carácter asociativo con inclusión social, pueden ser implantadas diversas modalidades de funcionamiento de sistemas de colecta de materiales reciclables. Los grandes generadores como supermercados, centros comerciales, clubes, entre otros, son responsables, en general, por sus residuos (previsto en las leyes municipales); ellos podrán contratar cooperativas de trabajadores para coleccionar selectivamente sus materiales y desarrollar simultáneamente programas de educación socioambiental con la comunidad. Otra posibilidad es que las empresas separen sus materiales y los destinen a cooperativas operadas por *catadores* u otros trabajadores. Otra forma de viabilizar estas modalidades de economía solidaria serían los incentivos fiscales.

Aunque el segmento de los *catadores* y *catadoras* de reciclables sea prioritario, cuando se trate de la implementación de políticas públicas para el reaprovechamiento de residuos, otros agentes económicos deberán participar también del proceso de recuperación de materiales después del consumo.

Otras acciones son señaladas como parte de estrategias a ser adoptadas por el sector empresarial (Plataforma de Educación Socioambiental del Programa Colecta Selectiva Solidaria), tales como:

- Estimular la colaboración entre empresas y *catadores/catadoras* para la gestión de residuos sólidos con educación socioambiental;
- Suministrar infraestructura para la implantación de Puestos de Entrega Voluntaria (PEV) de materiales reciclables y contratar a los *catadores* para que actúen como educadores en los mismos;
- Apoyar programas públicos de formación de agentes socioambientales;
- Apoyar programas y acciones educativas en la esfera civil, no vinculados a intereses de mercado, coordinados por actores de la sociedad a través de la creación de un fondo empresarial y de otras modalidades;
- Promover eventos segmentados para pequeñas, medianas y grandes empresas, con el objetivo de estimular su inserción en programas de colecta selectiva solidaria;
- Participar de manera efectiva en la educación socioambiental en la comunidad, involucrando a los funcionarios de las empresas;
- Crear un fórum de asociaciones y sindicatos patronales para el fomento de sistemas de colecta selectiva solidaria y otras acciones de educación socioambiental;
- Incentivar a las empresas para que desarrollen programas y acciones de educación dirigidas a las 3 Rs y para la inclusión social de los catadores;
- Ser ejemplo en el destino final de sus materiales y divulgar informaciones sobre la “reciclabilidad” y el reciclaje de sus materiales;
- Desarrollar discusiones con el sector empresarial sobre las Políticas Nacional, Estadual y Municipal de Residuos Sólidos;
- Contribuir de forma efectiva, creando espacios de discusión en la elaboración de las Políticas Nacional, Estadual y Municipal de Residuos Sólidos;
- Implantar programa de colecta selectiva en las empresas, que envuelvan asociaciones o cooperativas de catadores;
- Divulgar instrumentos que habiliten a las empresas como social y ambientalmente responsables;
- Divulgar en sus productos mensajes con contenidos educativos, según la perspectiva de la economía solidaria y la sustentabilidad ambiental;
- Incorporar a las empresas al reciclaje de los productos fabricados;
- Incorporar a las empresas al desarrollo de investigaciones sobre el ciclo de vida de los productos, con vistas a su apropiación en una eventual redefinición de procedimientos y prácticas productivas.



En fin, en la perspectiva de la sustentabilidad ambiental es responsabilidad del sector empresarial definir las metas para volver al patrón de producción de embalajes de productos que puedan ser retornables (envases de bebidas, leche, jugos, etc.).

Resumiendo, cuando se elabora una Política Nacional de Residuos Sólidos, existen dos grandes preocupaciones: una es estructurar una política que responsabilice al sector privado con el destino de los residuos generados, y la otra es que eso sea hecho al mismo tiempo en que se promueva la inserción de los *catadores* en toda la cadena productiva. Estos trabajadores vienen intensificando su movilización con vistas a garantizar sus derechos ante la ley, de afirmar sus derechos de ciudadanía, dado que actúan hace décadas sin ningún respaldo legal. Se trata, por tanto, de no excluirlos nuevamente, sino reconocerlos como profesionales en el ámbito de la legislación.

El poder público municipal en este nuevo sistema de gestión, tendrá un papel central al ser responsable no sólo por el gerenciamiento integrado de residuos sólidos domiciliarios, sino también por la estructuración de estrategias y acciones que movilicen el conjunto de la sociedad, para la implantación de la gestión socioambiental compartida y con inclusión social.

Un nuevo Brasil surgirá cuando tengamos 100% de colecta selectiva con participación de los *catadores* y de toda la población del país.

## ¿LIMPIEZA PÚBLICA O UNA NUEVA CONCEPCIÓN DE GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS?

Un aspecto central para que se instaure una nueva concepción de gestión y destino de los residuos sólidos se refiere a la garantía de educación socioambiental por un lado, y por otro, a la promoción de la movilización de la población. La investigación Reciclaje no garantiza conciencia ambiental (MARKET ANALYSIS BRASIL, 2007); esta investigación realizada en grandes capitales como Belo Horizonte, Curitiba, Florianópolis, Salvador y São Paulo, indica que a pesar de que el 78% de los entrevistados tienen acceso al servicio de colecta selectiva, el 77% desconoce el destino de los residuos después de la colecta (convencional).

Para garantizar que esto se realice es necesario contar con una legislación que cree instrumentos para que la sociedad se informe y ejerza control social, de manera que acompañe la prestación de servicios de limpieza urbana, la ejecución presupuestaria, y





que también participe de la implantación de programas que den prioridad al desarrollo social, la economía solidaria y la sustentabilidad ambiental. La sociedad deberá contar con leyes que estimulen la participación social y la gestión compartida con inclusión social, a través, por ejemplo, de consejos gestores de residuos sólidos a nivel federal, estadual y municipal.

La creación de una Política Nacional de Residuos Sólidos señala la perspectiva de avanzar hacia una sociedad sensibilizadora, informada y educada en las cuestiones del no desperdicio de materiales, para consumir con criterio, para descartar selectivamente y para no verter residuos en las calles, corrientes de agua, terrenos baldíos, o sea, de forma inadecuada. En este escenario podremos superar el concepto de limpieza urbana que presupone la suciedad urbana – gobiernos, empresas, ciudadanos y ciudadanas tendrán consciencia de sus actitudes y no echarán más basura en locales impropios. Por el contrario, estarán participando de la construcción de una nueva concepción de gestión de residuos, estructurada a partir de: la participación de la sociedad; la inclusión de los catadores; la educación para las 3 “Rs” (reducir, reutilizar, reciclar); de la responsabilidad empresarial; de la solidaridad en la economía.

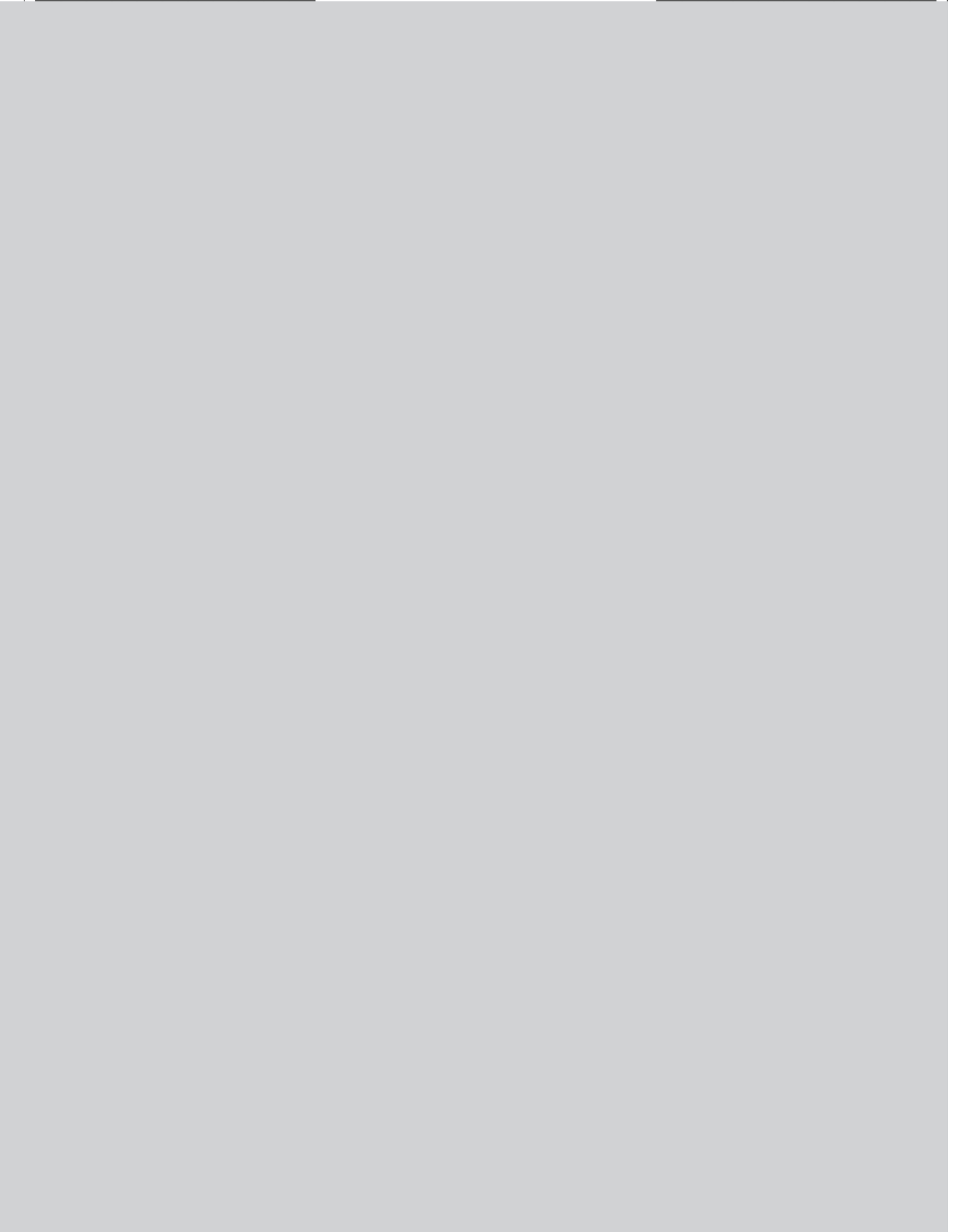
La elaboración de manera democrática de una Política Nacional de Residuos Sólidos podrá generar un nuevo estilo de desarrollo social y ambientalmente sustentable, y ser motivo de júbilo para las futuras generaciones de nuestro país y una referencia a nivel mundial.





## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- COMITÊ INTERMINISTERIAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA. *Plano Nacional sobre Mudanças do Clima*. Brasília: Governo Federal, version para consulta pública, septiembre de 2008.
- GRIMBERG, Elisabeth. (2008). *Políticas públicas de coleta seletiva com inclusão dos catadores e catadoras: agenda de ações*. São Paulo: Instituto Pólis. Fórum Lixo e Cidadania da Cidade de São Paulo. 20p.
- \_\_\_\_\_. (Org.). (2007). *Coleta seletiva com inclusão dos catadores da cidade de São Paulo: Fórum Lixo e Cidadania na Cidade de São Paulo. Experiência e Desafios*. São Paulo: Instituto Pólis. 148p.
- \_\_\_\_\_. (2005). "Governança democrática e um novo paradigma de gestão de resíduos sólidos". En: PAULICS, V., SANTORO, P. y CACCIA BAVA, S. (Coord.). *Mobilização cidadã e inovações democráticas nas cidades*. Publicações Pólis, Especial 2005. São Paulo: Instituto Pólis, pp. 32-37. (79p.)
- \_\_\_\_\_. y BLAUTH, Patricia. (1998). *Coleta seletiva: reciclando materiais, reciclando valores*. São Paulo: Instituto Pólis. 104p.
- \_\_\_\_\_. (Org.). (1994). *O futuro das cidades*. São Paulo: Instituto Pólis.
- \_\_\_\_\_. (1992). "Lixo: ação local e pensar global". En: *Falas em torno do lixo*. Rio de Janeiro: Nova; ISER; Instituto Pólis, pp. 33-36.
- \_\_\_\_\_. (1991). *Ambiente urbano e qualidade de vida*. São Paulo: Instituto Pólis.
- MARKET ANALYSIS BRASIL. (2007). *Reciclagem não garante consciência ambiental*.



# Consejos municipales de cultura y cultura participativa: reevaluar caminos y buscar horizontes

HAMILTON FARIA\*

Aunque las relaciones de gobernanza y cultura sean poco estudiadas, en los últimos diez años viene despuntando la concepción de cultura como calidad de vida y desarrollo humano, valorizándose su papel en el llamado reencantamiento del mundo. No se puede pensar una política de desarrollo que ignore las realidades culturales. Discutir reforma urbana, derecho a la ciudad y sustentabilidad, significa también abrirse a las expresiones y manifestaciones culturales del territorio.

En Brasil, el espacio local se confunde con el espacio municipal. Es en la dinámica compleja de las ciudades, insertada en una dinámica más amplia, que llega hasta el ámbito global, que se manifiestan más concretamente las necesidades humanas, los deseos, las potencialidades de la vida.

La construcción de una política municipal de cultura significa mucho más que poner eventos culturales al alcance de todos. Las acciones del Ayuntamiento, al promover la participación popular en la gestión por medio de consejeros, mapeamientos, constitución de fondos públicos y otros, permiten que los ciudadanos desarrollen sus propias prácticas culturales, favoreciendo una mejoría en la calidad de vida.

## ¿QUÉ SON LOS CONSEJOS DE CULTURA?

El Consejo Municipal de Cultura es un órgano colectivo con participación del poder público y de la sociedad civil, que colabora en la elaboración, ejecución y fiscalización

---

\* Poeta, Coordinador del Área de Desarrollo Cultural del Fórum Intermunicipal de Cultura (FIC), Integrante del Consejo Municipal de Cultura de São Paulo-SP, investigador del Instituto Pólis.

de la política cultural del gobierno municipal. Se basa en el principio de la transparencia y democratización de la gestión cultural, constituyendo una instancia permanente de intervención de la sociedad civil en la política cultural.

El Consejo Municipal de Cultura puede tener carácter consultivo o deliberativo. Es posible que el Consejo pueda deliberar respecto a algunos temas; en cuanto a otros, su papel es apenas consultivo. Tanto las deliberaciones como las consultas pueden ser facultativas u obligatorias.

Entre las atribuciones del Consejo Municipal de Cultura pueden ser incluidas:

- Fiscalización de las actividades de la Secretaría, departamento u órgano de cultura;
- Fiscalización de los convenios, de actividades de entidades culturales y del Ayuntamiento;
- Administración de un Fondo Municipal de Cultura;
- Elaboración de normas y directrices de financiamiento de proyectos;
- Elaboración de normas y directrices para convenios culturales;
- El Consejo Municipal de Cultura está formado por representantes de entidades de la sociedad civil y del poder público.

La representación de la sociedad civil puede incluir entidades representativas de productores culturales, entidades estudiantiles, entidades sindicales de trabajadores del área, empresarios del sector, instituciones con inserción en asuntos culturales, escuelas, universidades y asociaciones de habitantes, entre otros.

El secretario o director encargado de la cultura en el Gobierno Municipal debe participar del Consejo, preferencialmente siendo su presidente. La representación del poder público puede ser completada con dirigentes, asesores y funcionarios municipales que actúen en el área de cultura y educación. Es recomendable que el Consejo cuente con la participación de responsables por estructuras culturales tales como bibliotecas públicas, museos y centros culturales. La representación de la infraestructura local de cultura – pública y privada – contribuye a la agilidad de ejecución de las decisiones, y coloca a disposición del Consejo informaciones originadas a partir de la experiencia cotidiana de aquellos que tienen contacto directo con el público y demás agentes responsables por la política cultural.

La presencia de representantes del Legislativo Municipal puede aumentar la legitimidad del Consejo y facilitar el relacionamiento con los concejales.

Deben ser evitados los Consejos en que el alcalde indique a un grupo de “notables” del municipio. La experiencia de este tipo de composición muestra una fuerte tendencia



al refuerzo del clientelismo y a una baja representatividad, una vez que esas personalidades no participan por delegación de ninguna entidad, por tanto no tienen a quién rendir cuentas directamente. Los “notables” quedan expuestos a la cooptación por el poder público, inclusive inviabilizando el papel del Consejo de ser el contrapunto de la sociedad civil. Es mucho más interesante (no sólo en el sentido del desarrollo de la ciudadanía, sino también de la eficacia en la actuación del Consejo) invertir en la representación de entidades, aunque esta opción exija del poder público más esfuerzos de diálogo y articulación.

Es deseable que por lo menos parte de la representación de la sociedad civil sea conducida al Consejo mediante elección directa por parte de la población del municipio.

Pueden ser abiertas plazas para representantes de entidades con actuación en el área cultural, cada una presentando sus candidatos a una elección, a la cual la población del municipio es convocada, para comparecer de manera facultativa.

Este mecanismo es una forma de garantizar la presencia de entidades que detenten la representatividad en la sociedad. Reduce el riesgo de que organizaciones sin importancia en la vida cultural del municipio ocupen asientos en el Consejo, en detrimento de entidades de mayor expresión.

## ¿PARA QUÉ SE QUIERE UN BUEN CONSEJO?

Tomando el mote de la revista “¿Quiere usted un buen consejo? (“Você quer um bom conselho?”), diríamos que todos quieren que el consejo no apenas aconseje, sino que tenga algún sentido en el desarrollo humano y cultural de la ciudad, y que contribuya al enriquecimiento de las políticas públicas.

Por otra parte, sabemos de las dificultades para construir canales participativos que valgan el esfuerzo realizado. Si enumeramos los compromisos, la movilización, las horas de dedicación, las acciones tensas, los debates inútiles, las sugerencias no acatadas y la falta de resultados, tal vez concluyésemos que sería mejor pensar en la vida de forma más útil y creativa. Sin embargo, creo que cuando estamos pensando en un buen consejo de cultura, es justamente en esa forma de vida que estamos pensando no apenas para cambiar la ciudad, sino también para que la ciudad no nos cambie con su curso, movido por el individualismo y la ausencia de sentido. Estamos pensando en dar una contribución cultural a la ciudad de São Paulo, tan marcada aún por el predominio de los grupos privados sobre el Estado, de los medios de comunicación sobre






la sociedad, de clientelismos culturales, de cultura para la ciudad y no por la ciudad. Cuando queremos un buen consejo, pensamos en incidir sobre la lógica de la exclusión y de la “no ciudadanía”, que no incluye tres cuartos de la ciudad en su horizonte de desarrollo cultural.

No hay duda de que el debate sobre el consejo debe estar contextualizado en varias claves. Entre ellas está el actual desarrollo contemporáneo, que es decidido por grupos privados o por los Estados a su servicio, con mediaciones de todo orden; las políticas de cultura, definidas en gran parte en los departamentos de marketing de las empresas (que reciben verbas públicas para iniciativas privadas); en un Estado sin las riendas de la iniciativa cultural e incapaz de redistribuir democracia y recursos. Además de esos aspectos, es importante resaltar la crisis de la cultura participativa, incapaz de revertir patrones de calidad de vida, así como de los procesos de control social de políticas, pues está dominada por grupos de interés, en parte anexados a los intereses del Estado y dependientes de él, que comprometen toda la autonomía decisoria y de movilización. A eso se suma el diseño de los consejos de cultura, que fue hecho para no actuar, mereciendo reflexiones y propuestas que le infundan una nueva vida.

Sin adentrarnos en la génesis de los consejos, algo ya realizado exhaustivamente por las publicaciones del Instituto Pólis, cuando participamos de un consejo tenemos un cierto grado de expectativa; voy apenas a nombrar algunas de las mías cuando fui electo para el Consejo Municipal de Cultura de la ciudad de São Paulo. Quiero dejar claro que mi participación no es militante, pues no pertenezco a ningún partido o tendencia política, e inclusive tengo críticas al militatismo, a la raíz de la palabra, que viene de militar, identificado con compromisos rígidos, deberes cívicos, disciplina y un cierto mesianismo. Hoy me identifico con un nuevo humanismo, con el pacifismo (he propuesto e inspirado la creación de consejos municipales de cultura de la paz) y con el reencantamiento del mundo, entusiasmado con las poéticas de cambios. Participo del Consejo porque fui indicado por entidades de la sociedad y porque creo en la importancia de democratizar la cultura en la ciudad de São Paulo, humanizar la cultura destinada a grandes circuitos donde la mayoría se encuentra excluida.

Entonces, ¿cuáles son mis expectativas en relación al consejo? (1) Que el consejo sea un lugar transparente de debate de las cuestiones culturales de la ciudad, y de construcción de alternativas; (2) que sea un lugar de formulación de propuestas para la ciudad; (3) que pueda dialogar con los proyectos culturales de la ciudad y con las políticas públicas en su





conjunto; (4) que pueda deliberar sobre cuestiones importantes de las acciones culturales, aunque no sea el lugar de la ejecución (porque ésta cabe al Ejecutivo); (5) que pueda decidir y fiscalizar presupuestos públicos, que tenga autonomía y no se sujete a una gobernabilidad; (6) que pueda optimizar los recursos y acciones evitando su duplicación; (7) que sea un lugar donde sociedad y gobierno se encuentren, estableciendo relaciones interculturales para que puedan construir juntos la cultura, pareja al desarrollo humano. Un consejo, en fin, debe ser un campo compartido, y no del poder como entendemos, sino del que-hacer cultural en la ciudad como instrumento permanente de escucha de las demandas y dinámicas culturales.

---

Expectativa grandiosa, impregnada de outopos, “utopía” en griego, el no lugar. Sin embargo pienso que es por ahí que debemos inscribir alguna cosa, en esta zona de expectativas, rebatiendo el pragmatismo irresponsable que se apoderó de nuestra política y de los procesos vitales, y entrando en un cierto terreno de la utopía para reencantar las expectativas contemporáneas tan pobres. Si el papel del Consejo no es cambiar la cultura participativa urbana, es mejor quedarse en casa y dejar que las cosas sucedan.

---

Creemos que es urgente hacer una reflexión de ese tipo, porque estamos viviendo un momento de transición, de un proceso participativo con un control estatal razonable y con poco margen de autonomía, a un nuevo proceso, en que muchas de las cuestiones podrán ser profundizadas para generar un campo de creatividad que involucre a los actores sociales en los procesos participativos. En el cuadro del desencantamiento de la política, tal vez puedan surgir nuevas formas participativas. Ésas deben agregar valores a una cultura del ser y no apenas a la *praxis* política, y también pueden adentrarse en procesos más vitales, que contribuyan al reencantamiento de los procesos participativos, hoy agotados debido a la participación fallida y a los resultados discutibles en relación a los cambios.

#### UNA MIRADA SOBRE UNA EXPERIENCIA VIVIDA: EL CASO DE SÃO PAULO

El caso del Consejo Municipal de Cultura de la ciudad de São Paulo es bastante emblemático para comprender los avances y límites de un consejo de esta naturaleza.

Creado en 1975, fue reorganizado al final de la gestión de Marilena Chauí con una serie de virtualidades jurídicas, el Consejo de Cultura de São Paulo fue reactivado en la gestión de Celso Frateschi, y prometido como el lugar de definición de las políticas públicas para la ciudad, imprescindible para “gobernar la cultura”. Ya en la primera reunión, un miembro exigió el “lugar del consejo” en las políticas públicas. Quedó claro que ese organismo no era parte del Ejecutivo, pero tenía funciones consultivas y deliberativas, no estando claro su papel real.

En una serie de reuniones durante el año 2003, los miembros del Consejo ya habían identificado la necesidad de reestructuración del organismo, para que éste pudiese atender las nuevas exigencias de su función: cabía una nueva ley para que fuese superado el desfase de más de diez años con las nuevas dinámicas culturales de la ciudad. El contexto cultural había cambiado: una ciudad más diversificada, que había ampliado su población y sus actores públicos, el nacimiento de otras organizaciones del tercer sector, otros lenguajes artísticos, nuevas manifestaciones culturales. El Consejo, organizado por lenguajes artísticos, no incorporaba en su organización los nuevos temas presentes en las dinámicas de la ciudad. El Mapa de la Juventud, elaborado por el Ayuntamiento de São Paulo, había señalado una rica efervescencia cultural en los barrios, con la participación de jóvenes, sin ningún apoyo gubernamental.

En cuanto el Consejo no enfrentaba su estructuración y no discutía la propuesta elaborada por la concejal Tita Dias, representante de la Cámara Municipal en el Consejo, el representante del Instituto Pólis sugirió que agentes culturales de las diferentes regiones de la ciudad vinculados con los foros de cultura emergentes, participasen de las reuniones, con derecho a voz. Sería una forma de compensar el límite de la representatividad y de incorporar nuevos dinamismos, principalmente de los barrios, ya que el Consejo hablaba para muy pocos segmentos de la ciudad y en sus actividades no había contemplado la apropiación de esos segmentos. La entrada de estas personas no fue aprobada, con la alegación de que era preciso aguardar la reestructuración. La mayoría pensaba que eso podría entorpecer su funcionamiento. Otras propuestas también fueron hechas, como la de que sus miembros acompañasen el desarrollo de los proyectos de la Secretaría, tuviesen acceso a los coordinadores, departamentos, dialogasen con miembros del *staff*.

Los representantes de la Secretaría consideraron que de esa forma el Consejo “pasaría por encima de la jerarquía de la Secretaría”. Por tanto, es difícil comprender el porqué cualquier entidad puede dirigirse directamente a la Secretaría o al Secretario, mientras





los miembros del Consejo (autoridades culturales de la ciudad), no podían desempeñar esta función. Así, el Consejo comienza sus trabajos con funciones limitadas y con representación restricta. Se pensó en realizar un seminario, con el objetivo de divulgar al Consejo y ampliar su reconocimiento, acción que no había sido estimulada por la Secretaría. El Consejo realizaba reuniones mensuales o extraordinarias, funcionaba la mayoría de las veces con mitad de sus miembros y con comisiones siempre en proceso de organización; con pocas entidades, dinámicas restrictas y pocas propuestas. Las comisiones más organizadas eran la de Artes Escénicas, Movimientos y Entidades de la Sociedad Civil, y Literatura. La mayoría de las comisiones no funcionaban; y de las regulares, las propuestas difícilmente eran llevadas al Consejo General, procedimiento que generó la separación de consejeros, como fue el caso de Raimundo Gadelha, representante de la Comisión de Literatura.

En el plan de trabajo para 2004 se sugirieron algunas propuestas: hacer la página web del Consejo (lo que nunca se hizo), realizar un seminario sobre el Consejo, debatir la Ley de Incentivo a la Cultura, la realización de la Conferencia Municipal de Cultura, la definición de políticas públicas específicas para las diversas áreas. De ese plan de trabajo anunciado y debatido durante el año 2003 poco se cumplió, lo que generó un malestar entre los consejeros, que al final del año hicieron una exigencia dura, en reunión especialmente marcada para evaluar el curso de las propuestas. Las políticas específicas sugeridas nunca fueron presentadas por la Secretaría, tampoco fueron debatidas las propuestas para los CEUs. Prioridad de la Secretaría, era la propuesta más importante que pudiera envolver al Consejo en acciones integradoras de políticas públicas.

En cuanto a la Conferencia Municipal de Cultura, una propuesta de la sociedad civil que ya venía siendo tejida en la ciudad desde 2002 – durante el mandato del concejal Nabil Bonduki, – por el Fórum Intermunicipal de Cultura (FIC), por el Instituto Pólis, y formalmente sugerida por la Comisión de Movimientos de la Sociedad Civil – fue asumida tardíamente por el Consejo. Aquí es importante destacar que el Consejo aprobó, aclaró y reordenó los objetivos de la Conferencia sugeridos por la Secretaría, apuntando la importancia de producir directrices y propuestas para la acción cultural. En el plano de la organización, algunos consejeros también se involucraron, participando de las pre-conferencias y de la propia Conferencia. Una cosa es cierta, la Secretaría tuvo un gran mérito en movilizar a su equipo, así como el de los Subayuntamientos para la realización de las nueve pre-conferencias regionales, de la pre-conferencia de entidades de la socie-





dad civil y la de Patrimonio Histórico. Sería justo señalar que este fue el momento que abriría la posibilidad de una colaboración efectiva entre sociedad y gobierno, no fuese que esa práctica poco dialógica de la administración sucediera al final de la gestión.

Aunque la Conferencia haya sido preparada precariamente en las regiones y haya atropellado algunas dinámicas locales, como fue el caso de algunos foros de la región Sur, movilizó 2.500 personas, en su mayoría de los barrios, y en buena medida pertenecientes a la dinámica de los foros. La Conferencia generó aproximadamente 650 propuestas, consolidadas después en cerca de 140 orientaciones para las políticas públicas de la ciudad. Es necesario decir que esta fue la primera Conferencia Municipal de Cultura de la Ciudad de São Paulo. Durante su evaluación en el Consejo fueron resaltados su carácter inédito y la fuerte actuación de la Secretaría. Se sugirió la devolución de las resoluciones a los delegados y se apuntó la falta de amplitud de la Conferencia, por no haber conseguido involucrar a una parte significativa de los productores y creadores culturales de la ciudad (algunos consagrados e integrados al mercado), lo que dificultaba el diálogo cultural en la ciudad, al no contar con esos segmentos para la elaboración de propuestas.

Un capítulo aparte: el debate sobre el presupuesto de la cultura. En el plan de trabajo había sido decidido que el Consejo debatiera el presupuesto el día 4 de agosto de 2004. Para sorpresa nuestra, vimos en los diarios que el presupuesto había llegado a la Cámara enviado por la Secretaría, sin la participación del Consejo. La Secretaría asumió la “confusión” y prometió que el próximo presupuesto pasaría antes por el Consejo. Al final de 2004 el presupuesto fue debatido en las comisiones y en el Consejo General, mientras llegaba a la Cámara, enviado directamente por la Secretaría de Finanzas. Ya era tarde: el presupuesto, con el apoyo de la Secretaría de Cultura, que también fue afectada por la decisión de la alcaldesa Marta Suplicy, una vez más no pasó por el Consejo, y los consejeros se limitaron a hacer una protesta formal por escrito. Este tal vez haya sido uno de los episodios más emblemáticos de la falta de función del Consejo y que hubiera podido, en caso de que la decisión fuese otra, darle un lugar en la ciudad. Ya que en relación a la Ley de Incentivo el Consejo definió algunos pormenores en sus reglas, con relación al presupuesto podría incorporar muchas otras propuestas, como de hecho llegó a indicar: ampliación del presupuesto del proyecto de Valorización de las Iniciativas Culturales (VAI), recursos para las artes visuales, recursos para el funcionamiento del Consejo, libros, etc. Algunos renglones fueron incorporados por la Secretaría según el criterio del Consejo; sin embargo, otros fueron modificados directamente por la Secretaría de Hacienda.





No se puede olvidar el VAI, proyecto del concejal Nabil Bonduki, sancionado por el gobierno. Su primera edición fue en el año 2004, aprobando 67 proyectos. El Consejo participó de la Comisión de Selección por medio de algunos de sus miembros. A pesar de su pequeña participación en ese proceso, mostró uno de los porqués de la existencia del Consejo Municipal de Cultura.

En fin, haciéndose una evaluación general de esta experiencia, podemos decir que el Consejo no fue decisivo en la implantación y formulación de políticas públicas de cultura en la ciudad de São Paulo. Como ya se dijo, tuvo una actuación amplia durante la Conferencia, pero dialogó poco con actores y dinámicas emergentes, sin que consiguiese capilarizar las políticas públicas, preservando principalmente algunas iniciativas culturales en los CEUs, y la aprobación del Proyecto VAI. El Consejo tampoco interfirió en el cambio de la Ley de Incentivo en vigor desde 1992, y que notoriamente, no redistribuye los recursos públicos para la ciudad. No avanzó tampoco en su propia reestructuración, lo que le daría más vitalidad y posibilidades de inclusión en el escenario de las políticas públicas de la ciudad. Su presencia en la ciudad fue muy pequeña, perdió la oportunidad de interactuar con otras políticas públicas, específicamente Educación y Deporte, que se sumaban a los CEUs. Se hace evidente que la presencia del Consejo en la ciudad era más retórica que real.

Y hoy no tenemos duda de que la segmentación del Consejo, sin lugar en la ciudad y apartado de otras políticas, está distante de un nuevo paradigma de gestión pública de la cultura.

## ¿HACER QUÉ? ¿QUÉ HACER?

Lejos de mí, la interrogante leninista que apagó más preguntas que lo que encendió creativities, al formular: ¿qué hacer? Pero la pregunta es oportuna. Las experiencias están ahí para mostrar que hay algo de superado en el reino participativo. Y volvemos a la pregunta original. ¿Para qué sirve un buen consejo, además de aconsejar a aquellos que desean oír rumores y vientos de la creación urbana? Pienso que antes de todo, un consejo debe servir para construir la esfera pública no estatal, además de aproximar las experiencias y visiones de la sociedad y del gobierno, en un auténtico diálogo intercultural. De esa forma, es importante decir que el consejo, si fuese un instrumento apenas de gobierno, estaría fuera de sus propósitos originales, porque debería hacer que los intereses de la



sociedad y del gobierno interactuaran, mediaran. Construir la esfera pública significa llevar al extremo las tensiones que atraviesan diversas miradas, desde lugares diversos, dirigidos al bien común. Significa también dar un lugar a la sociedad dentro de la variada red de actores que formulan políticas públicas, y eso, ciertamente, dificulta gobernabilidades negociadas entre grupos y personas que desean compartir entre sí los negocios políticos; redefine alianzas, impone nuevas temporalidades en la cultura; redistribuye recursos entre una pluralidad de actores públicos. Sin duda se teme que la sociedad sea hegemonizada por grupos de clientela o militantes más preparados y dispuestos a dividir el pan, en su red de alianzas políticas. Y eso ha sucedido porque se tiene una visión muy restricta de la cuestión pública, así como del papel del gobierno como agente al servicio público. Para que se cree una esfera pública, necesariamente se tiene que pensar en el sentido de la representación, que generalmente no se representa ni a sí misma, mucho menos a actores de importancia en la ciudad. Dentro de un consejo deben estar representados tanto los lenguajes artísticos tradicionales, como los nuevos actores y dinámicas de las regiones centrales y de los barrios. Los consejos existentes generalmente se refieren a corporaciones de lenguajes y no a dinámicas vivas; hablan principalmente para las artes y desconocen más de tres cuartas partes de la ciudad. Sin duda que en la cuestión de la representación, es necesario pensar no apenas en el sentido de los grandes colectivos y movimientos sociales, sino también en las redes vitales. Las redes vitales son propulsoras y promotoras de cambios y no se encuadran apenas en el campo clásico de los movimientos sociales. Se diferencian de ellos por la horizontalidad, agilidad, movilidad y capilaridades locales, además de ser más sensibles al juego democrático, y menos vulnerables al poder de grupos estructurados. La propia presencia de personas notables con amplio reconocimiento ético-cultural e independencia de pensamiento, puede llevar a un enriquecimiento de estos consejos, todavía marcados por una visión artístico-consejista-corporativa, y no al servicio de la ciudadanía cultural y del desarrollo humano de las ciudades.

Así, un consejo debe servir para contribuir a la construcción de puntos de referencia no apenas de las políticas culturales específicas, sino también para pensar la ciudad de modo cultural. Convengamos que son aportes diferentes; uno se ocupa de lo específico pensando en una porción de la ciudad y en las políticas sociales, y otro se ocupa de la totalidad, de la ciudad como espacio vital total, donde la cultura no es dimensión sino escenario del acontecimiento humano.



De esa forma, el Consejo de Cultura debería estar articulado con otros consejos y con otras políticas, con consejos de la ciudad, y tener una presencia fuerte en las conferencias de las ciudades. Es una forma de la cultura sumar para reinar, en vez de la táctica política de dividir para reinar, dando un lugar subalterno para debatir las artes, mientras la cultura del desarrollo humano es llevada por las esferas estrictamente políticas y de ética dudosa. No hay otra salida para la cultura, a no ser pensar en la ciudad como un todo, conectando sus diversas partes en un cambio de paradigmas, en que la cultura tenga un papel central integrador y movilizador.

Un consejo de esa naturaleza debe servir para compartir decisiones, crear agendas públicas, contribuir a la integración de políticas, capilarizar las políticas públicas en escenarios de enraizamiento local, hacer circular experiencias, debatir prioridades. Se debe tornar un lugar no de dominio del Estado sobre la sociedad, sino de reconocimiento de actores plurales del Estado y de la sociedad. Lo que hemos observado en la mayor parte de las experiencias es el dominio de las Secretarías de Cultura y de los Secretarios que dan la última palabra, que es acatada por miedo, por servilismo o para crear mayores problemas al apoyo del Estado a las actividades particulares, o para la categoría que el consejero representa. En fin, una relación de clientelismo cultural, muchas veces invisible, otras veces risible, implícita o explícita.

Se hace cada vez más urgente repensar la complejidad de la cultura participativa, su impacto en la calidad de la democracia, en la democratización de la democracia y en el desarrollo de nuevas relaciones humanizadoras, éticas, redistributivas en la ciudad. Bajo el manto de la participación, muchas veces se esconde una disputa con el Estado y la migración de decisiones para esferas particularistas, grupos de intereses militantes o corporativos que pretenden apropiarse del quehacer cultural y político.

Tenemos que crear nuevos estatutos del proceso participativo, pues el fondo común de las políticas públicas es la autonomía de los movimientos, fórums, grupos y redes vitales, pensadas no en la óptica de la independencia, sino en la de la interdependencia, a partir de la complejidad de un paradigma ecológico. Por otra parte, esas formas de participar deben estar contextualizadas en un escenario de participación más complejo, y no apenas en el espacio institucional (participación directa, simbólica, diálogos públicos, consejos de infraestructura, conversaciones entre Estado y sociedad, rendición de cuentas), deben estar conectados con los procesos participativos institucionales. Es bueno también recordar que la desobediencia civil es un componente importante del proceso





participativo, que califica la intervención pública en materia de radicalización o madurez democrática. Retomarla es fundamental para la afirmación de derechos, y para la construcción de paradigmas de la diversidad y de la cultura de paz.

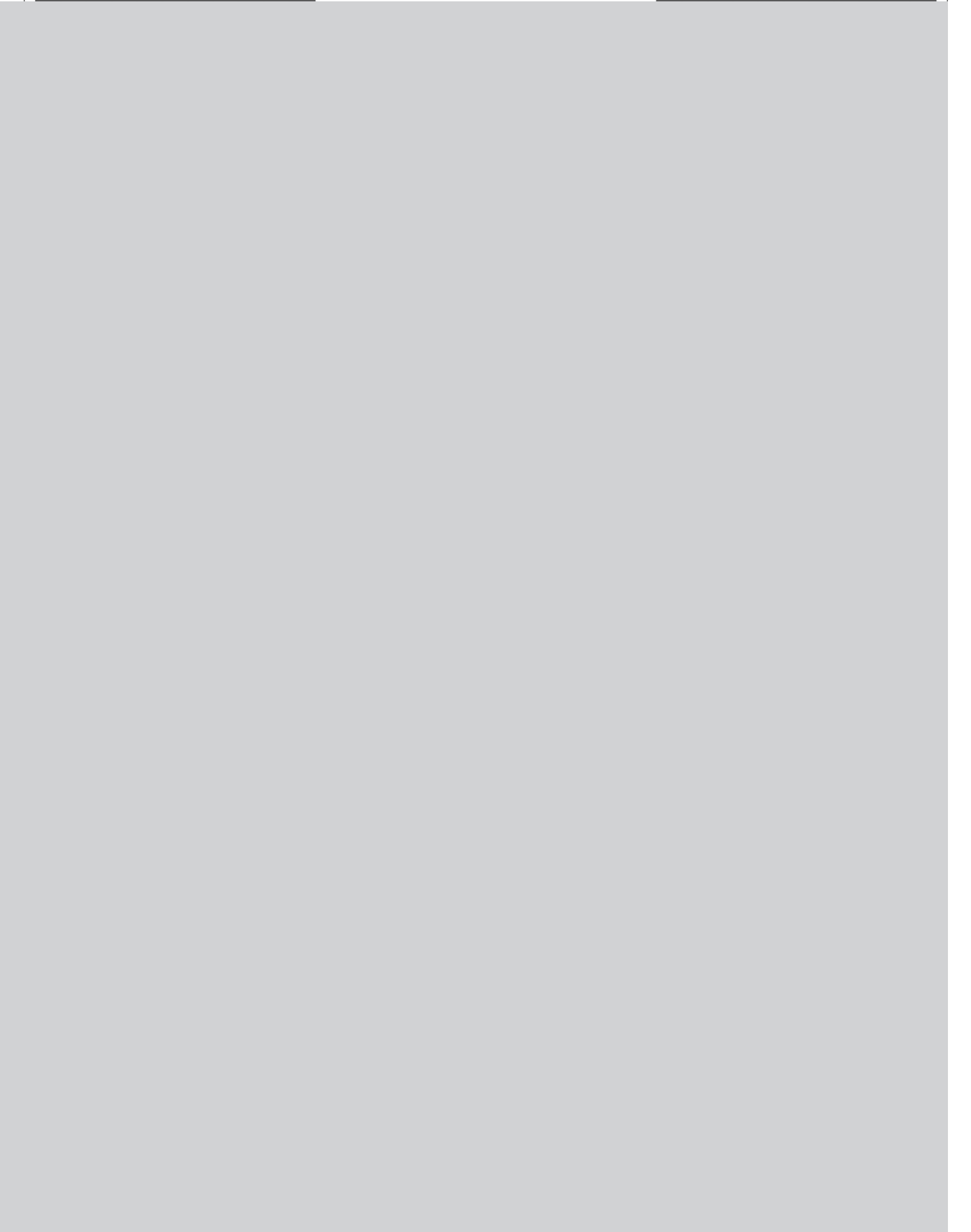
Por otra parte, el escenario podrá ser aún más rico, si la iniciativa pública de grupos, fórums, redes y movimientos se estuviera construyendo a partir de un fondo común de las políticas públicas, o sea, la autonomía. La realidad ha demostrado una cierta confusión entre Estado y sociedad; desde militantes culturales que ora sirven aquí o allí, a Dios o al Diablo, y confunden su actuación, hasta aquellos que se creen más legítimos porque fueron “promovidos” al Estado y ahora representan más el interés general, con lo cual descalifican a los actores de la sociedad. Esa confusión ha causado problemas a los movimientos sociales y al fortalecimiento de la sociedad. Es imprescindible que grupos, movimientos, fórums y redes vitales asuman la construcción de su agenda, mediante la movilización de colaboradores para sus acciones, inclusive del Estado, sin someterse a la agenda del Estado y a la dependencia de su organización. Esa actitud podrá fortalecer las dinámicas participativas, definir mejor los papeles y garantizar continuidad organizativa, independiente a los cambios de gobierno.

Sintetizando, se debe comprender que los nuevos rumbos de los consejos deben partir de una evaluación de las nuevas dinámicas participativas, de los impases en la construcción democrática, y de la construcción de una nueva cultura política, que sirva a la formación de ciudadanos plenos y al desarrollo humano en las ciudades.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- FARIA, Hamilton (Org). (2005). *Você quer um bom conselho? Conselhos municipais de cultura e cidadania cultural*. São Paulo: Instituto Pólis. Publicações Pólis, 48.
- \_\_\_\_\_ y MOREIRA, Altair. (2005) “Cultura e governança: um olhar transversal de futuro para o município”. En: PAULICS, Veronika (Org). *Mobilização cidadã e inovações democráticas nas cidades*. São Paulo: Instituto Pólis. Publicações Pólis, Especial 2005.
- \_\_\_\_\_ y GARCIA, Pedro. (2003). “Arte e identidade cultural na construção de um mundo solidário”. En: *Cadernos de Proposições para o Século XXI*, v.1. São Paulo: Instituto Pólis.
- \_\_\_\_\_. (2003). “Agenda Cultural para o Brasil presente”. *Cadernos Pólis*, 6. São Paulo: Instituto Pólis.
- \_\_\_\_\_ y GARCIA, Pedro (Org). (2002). *O reencantamento do mundo arte e identidade cultural na construção de um mundo solidário*. São Paulo: Instituto Pólis. Publicações Pólis, 41.
- \_\_\_\_\_. (2001). “A cultura como desafio”. En: *Cadernos Le Monde Diplomatique: Um outro mundo urbano é possível*. São Paulo: Instituto Pólis, n. 2, pp. 42-46.
- \_\_\_\_\_ y NASCIMENTO, Maria Ercília do. (Org). (2000). *Desenvolvimento cultural e planos de governo*. São Paulo: Instituto Pólis. Publicações Pólis, 36.
- \_\_\_\_\_ (Org). (1999). *Desenvolver-se com arte*. São Paulo: Instituto Pólis. Publicações Pólis, 33.
- \_\_\_\_\_ y SOUZA, Valmir de. (Org). (1997). *Cidadania cultural em São Paulo 1998-1992: leituras de uma política pública*. São Paulo: Instituto Pólis. Publicações Pólis, 28.
- \_\_\_\_\_ (Org). (1995). *Cultura, políticas públicas e desenvolvimento humano*. São Paulo: Instituto Pólis. Publicações Pólis, 22.
- \_\_\_\_\_ (Org). (1994). *Projeto cultural para um governo sustentável*. São Paulo: Instituto Pólis. Publicações Pólis, 17.
- \_\_\_\_\_ (Org). (1993). *Experiências de gestão cultural democrática*. São Paulo: Instituto Pólis. Publicações Pólis, 12.





# Inmigrantes bolivianos en São Paulo: prácticas y políticas públicas<sup>4</sup>

RENATO CYMBALISTA, KAZUO NAKANO Y IARA ROLNIK XAVIER\*

## EL CONTEXTO

La migración internacional en Brasil tiene dos facetas diferentes. Por una parte, alrededor de 2.5 millones de brasileños han abandonado el país en busca de mejores oportunidades en países más ricos; por otra parte, un creciente número de migrantes internacionales ha venido a Brasil por similares razones. Ambas realidades reflejan la vulnerabilidad y la exclusión social que experimentan porciones significativas de la población en los países pobres.

La imagen de São Paulo como una ciudad predominantemente “blanca” con un modo de vida “europeo” es parte esencial de su identidad, comparada con otras ciudades brasileñas tales como Rio de Janeiro y Salvador, cuyas poblaciones muestran más elevadas proporciones de negros. La economía de São Paulo abarca una robusta base industrial y post-industrial (en contraste con una fuerte tradición agraria en otras partes del país) con una reputada población “adicta al trabajo”. Durante los años 50 y 60, São Paulo se vio a sí misma como una ciudad de progreso, la “locomotora del país” y, más recientemente ha sido considerada como la “Ciudad Global” de Brasil.

Considerables corrientes migratorias hacia São Paulo, principalmente de europeos que arribaron entre finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, desempeñaron un impor-

---

\* Investigadores del Instituto Pólis. En la primera versión de este texto, Frederico Menino Bindi de Oliveira colaboró como auxiliar de investigación.



tante papel en la construcción de esa imagen e influyeron en la manera en que varias comunidades fueron recibidas en la ciudad. Este puede ser el origen de la manera dual en que la ciudad ha tratado a los inmigrantes. Por una parte, la ciudad mantiene esta imagen de multiculturalismo, lo cual ejerce una influencia en la política pública. Por otra parte, grupos enteros de inmigrantes viven fuera de la ley, con sus derechos violados, y son estigmatizados por los medios de comunicación, aunque las autoridades de la ciudad y la comunidad local se hacen oídos sordos ante ellos.

Una parte de la historia de São Paulo puede ser contada desde el punto de vista de los grandes flujos de migrantes que llegaron allí en diferentes momentos en el tiempo y que tuvieron un impacto fundamental sobre la ciudad y su rápido crecimiento. Las actuales poblaciones blanca y negra, tienen un origen inmigrante ellas mismas: ya fueran colonizadores portugueses después del siglo XVI, o fuerza laboral esclava traída desde África. En el cambio de siglo entre el XIX y XX, la abolición de la esclavitud (1888) y su reemplazo por inmigrantes internacionales introdujo un período de desarrollo económico, crecimiento poblacional y expansión urbana que continuó a lo largo de gran parte del siglo XX.

En los años comprendidos entre 1870 y 1920, la ciudad y el Estado de São Paulo se convirtieron en dominantes en Brasil. La población de la ciudad creció de 30,000 en 1872 a 579,000 en 1920. Esta tasa de crecimiento se ha mantenido a lo largo del siglo XX, como se muestra en la Tabla 1.



**Tabla 1**

CRECIMIENTO POBLACIONAL DE SÃO PAULO, 1872 - 2000

Año	Municipalidad de São Paulo	Tasa de crecimiento (%)	Otras municipalidades Área Metropolitana	Tasa de crecimiento (%)	Población Total Área Metropolitan	Tasa de crecimiento (%)
1872	31,385					
1900	239,820	14.0				
1940	1,326,261	4.2	241,784		1,568,045	
1960	3,781,446	5.6	957,960	7.5	4,739,406	5.9
1980	8,493,217	3.7	4,095,508	6.3	12,588,725	4.5
1991	9,646,185	1.2	5,798,756	3.2	15,444,941	1.9
2000	10,406,166	1.4	7,427,345	2.5	17,833,511	1.9

Fuentes: Censo Demográfico, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, varias ediciones.

Una significativa proporción de los inmigrantes europeos que substituyeron a la fuerza laboral esclava en las plantaciones cafetaleras rechazaron las condiciones de trabajo prevalecientes, que los propietarios habían dejado inalterables por mucho tiempo. A su llegada a las haciendas, los inmigrantes se encontraban ya en deuda con los propietarios, y muchos tenían que tomar créditos hasta el primer día de pago. Muchos trabajadores inmigrantes escapaban de las haciendas a las ciudades, donde ellos mismos comenzaban a construir una vida urbana nueva. Se ha dicho que, a inicios del siglo XX, uno oía hablar más italiano que portugués en las calles de São Paulo. Los inmigrantes abundaban más en São Paulo debido a su política migratoria liberal, y junto a los italianos, su número incluía a judíos europeos, asiáticos, árabes, armenios y otros grupos étnicos.

En las primeras décadas del siglo XX, la relación entre la élite tradicional de São Paulo y los forasteros era ambigua: por una parte, los brasileños despreciaban el origen humilde



de muchos inmigrantes; por otra parte, ellos comenzaron a confiar en la pericia y los juegos de herramientas que los italianos, españoles y alemanes traían de sus países de origen. Ciertamente, los inmigrantes europeos vinieron a controlar una parte importante del trabajo especializado, tales como la construcción y las labores manuales vinculadas a ella. Los inmigrantes trabajaban como carpinteros, albañiles, artesanos, zapateros y peluqueros; además, eran dueños de una considerable cantidad de hoteles y restaurantes de la ciudad.

En unas pocas décadas, algunos inmigrantes se enriquecieron mucho al involucrarse en los sectores de servicio y venta minorista, así como en la manufactura. Terminaron mezclándose con la élite tradicional de São Paulo, y se desdibujaron las diferencias entre “nativos” y “recién-llegados”.

En la segunda mitad del siglo XX se observó un declinar de la emigración europea a Brasil, debido en parte a la mejoría de las condiciones económicas y a las oportunidades en Europa. A partir de 1950, la cantidad de inmigrantes extranjeros hacia São Paulo decreció y estuvo compuesta por migrantes internos de otras regiones de Brasil, principalmente de los Estados pobres del Nordeste. Después de los años 80, la crisis económica brasileña condujo a un detenimiento de la inmigración procedente de las economías más avanzadas – o casi a ello –; en efecto, los flujos migratorios se invirtieron, y Brasil se convirtió por primera vez en un país de emigrantes. Se estima que aproximadamente 2.5 brasileños (alrededor del 1.3% de la población) viven en el extranjero.<sup>5</sup>

A lo largo de los años 90, la población extranjera de São Paulo descendió en un 16.3%, de acuerdo con los datos del Censo. En 1991, la ciudad albergaba 219,178 extranjeros (2.3% de la población); sin embargo, en el año 2000 la cifra había descendido a 195,643 (1.9% de la población), o 23,535 menos.

La Tabla 2 desglosa la población extranjera de São Paulo, según la región de origen. De acuerdo con los datos del Censo, más del 50% de los extranjeros que residen en la ciudad son europeos (60%), seguidos por los asiáticos (19%) y los sudamericanos (11.6%). El alto porcentaje de europeos se debe a la gran cantidad de residentes portugueses. Por otra parte, la masiva inmigración japonesa a São Paulo en el siglo XX explica la gran cantidad de personas de origen asiático.

Estas cifras desestiman el número de inmigrantes indocumentados en la ciudad, que suelen proceder de otros países de Latinoamérica. Hay pocas investigaciones sobre este grupo de inmigrantes, y no hay cifras confiables sobre su número.



**Tabla II**

RESIDENTES EXTRANJEROS EN LA MUNICIPALIDAD DE SÃO PAULO, 2000

Región de origen	Población	%
Australia y Oceanía	99	0.1
África	2,601	1.3
América del Norte	6,462	3.3
Medio Oriente	8,709	4.5
América Latina	22,688	11.6
Asia	37,126	19.0
Europa	117,814	60.2
Total	195,643	100.0

Fuente: IBGE – Censo Demográfico 2000.

Aunque la población total de nacidos en el extranjero ha decrecido, desde los años 70 la cifra de inmigrantes latinoamericanos en Brasil ha ido aumentando, reflejando un cambio en el modelo de la inmigración hacia finales del siglo XX.<sup>6</sup> Según las estadísticas de la Policía Federal, entre 1995 y 1999 la cifra de inmigrantes argentinos en São Paulo creció en un 124%, y la población boliviana registrada se incrementó en un múltiplo mucho más alto, de 255 a 17,897 personas.

**Tabla III**

INMIGRANTES LATINOAMERICANOS EN SÃO PAULO, 1995 Y 1999

País de origen	1995	1999
Argentina	7,381	808
Bolivia	255	17,897
Chile	233	19,511
Colombia	76	2,338
Paraguay	503	4,018
Peru	88	4,428
Uruguay	808	5,853

Fuente: Policía Federal, Servicio de Estadísticas de Extranjeros.

Otros grupos, entre ellos los inmigrantes chinos y coreanos, también se incrementaron durante el mismo período, con 4,722 chinos y 4,799 coreanos con residencia oficial en la ciudad en 2000. Sin embargo, como se trata principalmente de grupos de la clase media que no presionan de manera especial a los programas de asistencia, este capítulo no los incluirá a ellos.

Las cifras sobre inmigrantes indocumentados son muy escasas, teniendo como consecuencia un amplio rango de estimados sobre la cifra total de migrantes internacionales. El Consulado Boliviano en São Paulo afirmaba que 15,000 inmigrantes bolivianos documentados estaban viviendo en la ciudad en 2004 y estimaba en 60,000 la cifra total de bolivianos en São Paulo, es decir, 20,000 menos que un estimado del Centro Scalabrini sobre Estudios Migratorios. El *Projeto Mil Povos* (Proyecto “Mil Pueblos”) de la Municipalidad de São Paulo (resumido más adelante), consideraba la cifra total de migrantes latinoamericanos en la ciudad (tanto legales como ilegales) en alrededor de 200,000.



Además, investigaciones realizadas por el Centro Scalabrini entre 1985 y 1995<sup>7</sup> en una muestra grupal de migrantes latinoamericanos – basada en los servicios religiosos ofrecidos por la *Pastoral dos Migrantes*, un servicio consagrado de asistencia, acometido por la Iglesia Católica Romana (ver más adelante) – refleja tendencias muy diferentes, en dependencia de los países de procedencia.

El número de bolivianos y peruanos que usan los servicios de la *Pastoral* ha aumentado de manera considerable; se destaca su alta proporción en relación con otras comunidades latinoamericanas, así como un descenso evidentemente más profundo hacia la pobreza (SILVA, 1999).

Además, un importante número de migrantes bolivianos en São Paulo son indígenas, y muchos de ellos solamente hablan quechua o aymará. Esta situación refleja una necesidad de políticas públicas específicas, pues lo que funciona bien para los hablantes hispanos puede afectar negativamente a los que solamente hablan lenguas indígenas.

## OPORTUNIDADES DE EMPLEO Y CONDICIONES DE VIDA

Tan pronto como los inmigrantes arriban a São Paulo en busca de trabajo, se encuentran enfrentados a precarios trabajos y condiciones de vida, así como a un difícil acceso a servicios públicos tales como la salud y la educación. La mayor parte de los nuevos inmigrantes encuentra empleo en la industria de confecciones textiles, uno de los sectores de más rápido crecimiento, y de ganancias muy competitivas. Un considerable número de coreanos se encuentran en varios eslabones de esta cadena de producción, que incluye tiendas mayoristas de ropa y de bajos precios en Brás y Bom Retiro, y dos áreas tradicionales de compras cercanas al centro de la ciudad. Los coreanos también están vinculados al diseño de la ropa que es posteriormente cosida en las factorías que emplean a muchos inmigrantes latinoamericanos. Los bajos costos de producción son de particular importancia para el sector de confección de ropa, y emplear mano de obra ilegal es la mejor manera de mantener los costos por el suelo. Esta es una de las razones por la cual no se les ofrecen estos empleos a los ciudadanos brasileños, aunque muchos probablemente aceptarían los bajos salarios que se ofertan. En una etapa, los inmigrantes coreanos fueron propietarios de los talleres de confecciones. Sin embargo, desde la mitad de los años 90, muchos se trasladaron hacia actividades más provechosas y menos riesgosas, como el diseño y la venta. Es muy usual que el propietario



coreano de una tienda le venda sus instalaciones fabriles a un antiguo empleado, que en muchas ocasiones es un inmigrante de un país latinoamericano. En lugar de pagar al contado, el nuevo propietario de la fábrica tiene que proveer una cierta cantidad de mercancía al propietario de la tienda – lo cual habitualmente significa trabajo no pagado durante meses o años. En consecuencia, los inmigrantes latinoamericanos son cada vez más explotados<sup>8</sup>.

Como se ha mencionado anteriormente, la mayoría de los inmigrantes latinoamericanos que llegan a São Paulo son empleados en la industria textil<sup>9</sup>. Encima de ofrecer abundantes trabajos que incluyen a los inmigrantes ilegales, esta ocupación es ya familiar a muchos migrantes latinoamericanos, especialmente bolivianos y, a menudo, la única habilidad profesional que ellos adquieren<sup>10</sup>.

Muchos migrantes latinoamericanos se encaminan a Brasil a través de familiares o conocidos que trabajan en el sector de confecciones textiles. Incluso los diarios bolivianos publican anuncios de solicitud de obreros, con promesas que incluyen salarios mensuales por encima de US\$500, vivienda y comida gratis, y buenas condiciones laborales – en general, una proposición muy atractiva para bolivianos, peruanos o paraguayos desempleados.

Una vez que se hallan en São Paulo, muchos inmigrantes se sorprenden ante las verdaderas condiciones que encuentran<sup>11</sup>. Sea coreano o boliviano el empleador, esas condiciones son horribles: hasta 18 horas de trabajo al día de lunes a sábado en condiciones similares a las de un esclavo.

Muchas veces los obreros duermen cerca de las máquinas que han utilizado durante el día. Frecuentemente los talleres se encuentran en viejas casas polvorientas, aglomeradas, oscuras y pobremente aireadas, que los obreros y sus familiares utilizan también como vivienda. Usualmente, los trabajadores aceptan estas condiciones, y a muchos se les paga por pieza, aunque no siempre los empleadores se ajustan a las reglas del contrato y ocasionalmente pagan una tasa fija. Muchos trabajadores inmigrantes se esfuerzan con la esperanza de que algún día poseerán su propio taller, lo cual implica casi siempre meterse en deudas y atravesar por el encantamiento del trabajo no pagado. El promedio de salario mensual para los trabajadores pagados por tarea oscila entre R\$200 y R\$300. Salarios más altos se pagan en los meses de producción alta (agosto a noviembre) porque los minoristas compran debido a la etapa de festividades.





Los que tienen un salario fijo reciben escasamente unos R\$70 o R\$140 mensuales. Cada artículo de ropa producida tiene un valor que oscila entre R\$0.15 y R\$1.50, en dependencia de la complejidad de los procesos de producción y las máquinas utilizadas. Estos son costos extremadamente bajos, y algunos observadores opinan que los coreanos pueden permitirse forzar el descenso de los precios, puesto que controlan una importante porción del mercado minorista de ventas.

Aunque todavía es la opción principal para muchos inmigrantes internacionales, el sector de confecciones textiles se está haciendo cada vez más selectivo, debido a la demanda de productos de mayor calidad y a la introducción de técnicas modernas (SILVA, 2003).

No existe consenso acerca del uso de la frase “como esclavo” para describir las condiciones en las factorías. En los testimonios orales, los inmigrantes no ven sus condiciones laborales de esa manera, y sienten que la frase solamente añade una dimensión más negativa a la discriminación que ellos ya tienen que soportar. Casualmente, uno de los objetivos de la *Pastoral dos Migrantes* es hacer que los inmigrantes sean conscientes de que están siendo explotados y que poseen derechos específicos.

Es importante destacar que la migración internacional tiene mucha responsabilidad sobre los altibajos de las condiciones económicas. La crisis económica de Argentina en 2001 ocasionó una reorientación de los flujos migratorios desde otros países latinoamericanos, desplazándose desde Argentina hacia Brasil. La devaluación en 1999 del real, la moneda brasileña, ha incrementado considerablemente la competitividad del sector de confecciones textiles, y ha traído como consecuencia la correspondiente necesidad de trabajo adicional. Una de las más dinámicas ramas de este sector se localiza en el área Brás-Bom Retiro de São Paulo, y es capaz de colocar sus ultra-competitivos precios, en parte gracias al uso del trabajo semi-esclavo en las factorías. Al menos algunos inmigrantes comprenden probablemente que su situación de indocumentados les otorga una especie de “mercado compartido” que está fuera del alcance de los trabajadores brasileños. Esto puede actuar como una restricción en la posibilidad de lograr una mejor integración para estos grupos en la ciudad.

Esas condiciones por debajo del nivel pueden explicar, en cierta medida, la falta de interés de algunos inmigrantes por legalizarse, lo cual sugiere que no es un asunto primordial para ellos (SILVA, 2003). Pero lo opuesto puede estar sucediendo igualmente, ya que casi todas las oportunidades de trabajo son ilegales. Por lo tanto, la legalización





puede ser indeseable, incluso para los empleadores, pues la condición ilegal del trabajo garantiza que los obreros trabajen largas jornadas, por bajos salarios, en pobres condiciones y sin ningún derecho laboral.

El ambiente insalubre y congestionado donde muchos de los nuevos inmigrantes laboran – y muchas veces duermen – ocasiona todo tipo de problemas de salud. El más común de todos es la tuberculosis, debido a las inhalaciones de polvo. La mayoría de los inmigrantes no acuden al médico – ya sea por miedo a ser capturados por la policía, o porque desconocen que los servicios de salud pública son universales y gratuitos en Brasil. Algunos doctores contactados para este capítulo están tratando la tuberculosis como una epidemia entre los migrantes de países latinoamericanos, lo cual pone a la población general en riesgo después de años con ocurrencia de muy escasos casos (excepto aquellos relacionados con el SIDA). Otras enfermedades que afectan al grupo incluyen las relacionadas con los ojos, los riñones y la columna, debido a las largas jornadas soportadas en la misma posición trabajando en las máquinas o en las mesas de costura.

Según Sydney da Silva, “lo que más preocupa [a los inmigrantes] es que enfermarse significa no estar aptos para trabajar y producir, y no producir significa no ganar dinero” (SILVA, 1997).

El embarazo y el parto es otro asunto de salud. Algunos grupos indígenas, que están ampliamente representados en las diversas comunidades de migrantes, preferirán tener el parto en el hogar y retrocederán ante las secciones de cesárea. Las mujeres pueden temer ser consideradas “ineptas” si no son capaces de tener un parto natural. Enfermedades como la sífilis pueden ser fácilmente tratadas durante el embarazo para evitar la contaminación madre-bebé, pero como las mujeres muchas veces no acuden por asistencia médica hasta el parto, se produce la contaminación.

Muchas veces los métodos anticonceptivos son desconocidos, y la violencia doméstica y la violación son lugares comunes. Incapaces de alternativas ante su situación doméstica, las mujeres maltratadas no se deciden a emprender acciones por miedo a la deportación y el abandono. Encima del espantoso trabajo y las condiciones de vivienda y salud, los niveles de educación de los migrantes también son muy bajos, especialmente entre los niños y los adolescentes. Las barreras lingüísticas y culturales se hallan en la forma del acceso del inmigrante a la educación gratuita proporcionada por el Estado y las autoridades municipales. A pesar de esas dificultades, las familias inmigrantes están buscando cada vez más la educación pública en la ciudad.



## POLÍTICAS NACIONALES

Los inmigrantes se están haciendo cada vez más llamativos en São Paulo y están haciendo que se sienta su presencia en la esfera pública, como se analizó anteriormente. Las comunidades inmigrantes están preocupadas por la imagen negativa que los medios de comunicación difunden, tanto de la migración ilegal como de los trabajadores indocumentados; ellos buscan contrarrestar esas percepciones con mensajes positivos e imágenes (que incluyen el acceso del público local a las ferias y eventos festivos organizados por los inmigrantes entre ellos).

Aunque la población de São Paulo en general es amistosa con los forasteros cuando los mismos son blancos y de países desarrollados o europeos, los de países pobres no son igualmente bienvenidos. Esos grupos muchas veces son estigmatizados como plantadores de coca (bolivianos), traficantes de drogas (colombianos) o contrabandistas (paraguayos). Sin embargo, los inmigrantes internacionales son percibidos cada vez más como trabajadores explotados, y el hecho de que muchos de los talleres de confecciones textiles sean propiedad de sus congéneres inmigrantes puede sugerir a algunos que esas comunidades están explotando a sus propios miembros. Estas percepciones negativas reflejan un cierto rechazo entre la población de São Paulo a integrar la diversidad étnica y cultural “latinoamericana” (aunque la ciudad en sí es latinoamericana) dentro de la imagen de la ciudad como crisol. “La diversidad étnica y cultural de esos inmigrantes, en lugar de ser vista como una ventaja, se asocia con la pobreza y su origen rural e indio (quechua, aymará, guaraní) y, por consiguiente, sinónimo de subdesarrollo” (SILVA, 1998).

Sin embargo, esta imagen negativa no es la norma. Los inmigrantes en general, incluidos los más pobres, no se perciben ellos mismos maltratados por los brasileños, a quienes describen a menudo como acogedores. La segunda generación de inmigrantes de otros países latinoamericanos muchas veces parecen brasileños nativos y son asimilados con relativa facilidad. Fuera del sindicato de confecciones textiles, se habla poco acerca de la competencia en el mercado laboral. De hecho, en São Paulo existe más prejuicio dirigido hacia los migrantes que provienen del Nordeste pobre del país, que hacia aquellos que provienen de otros países latinoamericanos.

En una ciudad con una población de 10 millones que se enfrenta a enormes problemas ambientales, económicos y sociales, un estimado de 100,000 migrantes internacionales



les “invisibles” (*i.e.* ilegales/indocumentados) que trabajan en condiciones de pobreza, no se percibe como un asunto importante. Sin embargo, en los años recientes el número de crónicas periodísticas y programas televisivos sobre los talleres ilegales y las condiciones de trabajo de muchos migrantes foráneos ha tenido un aumento significativo, lo cual refleja un creciente interés<sup>12</sup>.

En la actualidad, el Gobierno Federal parece estar más preocupado con los migrantes brasileños en el extranjero, que con los inmigrantes extranjeros en Brasil. Esta actitud es comprensible, puesto que hoy en día la emigración es considerablemente mayor que la inmigración. El Ministerio de Relaciones Internacionales estima que, de los más de 2.5 millones de brasileños que residen en el extranjero, la mayoría viven en los Estados Unidos, Paraguay, Japón y Portugal. La cantidad total de remesas alcanza más de U\$5.8 billones anuales<sup>13</sup>. Sin embargo, en 2005, una nueva telenovela, titulada “América”, se transmitirá en la televisión brasileña, donde por primera vez la emigración aparecerá como tema. Este es un hecho significativo, ya que las telenovelas son el más importante agente de la comunicación masiva en Brasil, y muchas veces se usan para reforzar las campañas de conciencia pública.

## EL INICIO DE LAS RESTRICCIONES EN MATERIA DE INMIGRACIÓN

Durante finales del siglo XIX e inicios del XX, período marcado por la “migración en masa” con origen en algunos países europeos y destino en estados en que imperaba la producción de café, como es el caso de São Paulo, Brasil poseyó un conjunto de leyes y medidas, sobre todo estatales, que favorecieron abiertamente la inmigración internacional en el país. En términos de postura política frente a la inmigración, ese cuadro se alteró completamente a partir de los años 30s, cuando el Estado centralizado, la crisis económica (provocada por la caída del precio del café y el vaciamiento de los latifundios), y la clara prerrogativa de la protección de mano de obra nacional, influyeron en la creación de bases jurídicas para el control y restricción de los flujos migratorios (BERNASCONI y TRUZZI, 2002). En ese período, en la política inmigratoria se veía presente a un Estado interventor, ya que era diagnosticado que la entrada de extranjeros, causa del desempleo urbano, era un problema a ser corregido (*idem*). El decreto de 1930 limitaba la entrada de extranjeros de tercera clase (expulsando a los extranjeros “indeseables”), exigía que las empresas tuvieran por lo menos  $\frac{2}{3}$  de sus empleados na-





cionales, vetaba la concentración de inmigrantes en un mismo local, o sea, regulaba la selección, localización y asimilación de “alienígenas” y establecía un régimen de cuotas. En términos de balance entre trabajadores extranjeros y nacionales, ese conjunto de normas ciertamente influyó en la inversión del flujo inmigratorio (*idem*).

La Constitución de 1946 también creó una ley específica para tratar de la admisión de extranjeros en territorio nacional, y en 1954 fue creado el Instituto Nacional de Inmigración y Colonización (INIC), que duró apenas hasta 1962. La Constitución de 1967 se mantuvo con los mismos párrafos de la de 1946. En 1975 fue elaborado por primera vez el anteproyecto de Ley que formalizó el Estatuto del Extranjero que está en vigor hasta hoy; habiendo sufrido alteraciones en 1980, acabó por ser regulamentado en 1981 (CAMACHO, 2008).

#### LA LEY VIGENTE

La actual Ley brasileña vigente (Estatuto del Extranjero) que establece las reglas en torno a temas relacionados a migraciones data, sin embargo, de la época de la dictadura militar y está marcada por principios que priorizan la seguridad nacional. Las principales características de esa ley en lo que atañe al incentivo a la inmigración al Brasil son: la prohibición de concesión de visa temporal al emigrante que venga al Brasil como pequeño emprendedor (la restricción al ejercicio de actividades remuneradas); la prohibición de organización y manifestación política por parte de los extranjeros; y la burocratización (y el costo) del proceso de regularización de los no brasileños. Para una gran parte de los movimientos que critican esa ley, la legislación trata la inmigración como “caso policial” y va contra algunos principios de la Constitución Federal de 1988. Además de eso, la Ley no trata de un fenómeno importante del Brasil actual, la emigración, ya que son cerca de 2 millones los brasileños que hoy viven en otros países, como los Estados Unidos, Japón y Paraguay.

Por causa de las limitaciones de la legislación vigente, sobre todo en relación al actual momento del país como receptor de inmigrantes (hoy recibe más que en la época de la formulación de la Ley), el gobierno ha promulgado una profusión de resoluciones normativas para llenar las lagunas de la Ley. Los movimientos pro inmigrantes y los propios cuadros gubernamentales vienen trabajando en la creación de una nueva ley regulatoria de la inmigración. A pesar de las fuertes críticas, el nuevo proyecto ya se encuentra en tramitación. El mismo pretende ser menos burocrático y presenta algunos avances,



como la posibilidad de que un inmigrante que declare unión estable con un brasileño del mismo sexo pueda obtener la visa de permanencia fija en Brasil. Entre los retrocesos, la nueva ley criminalizará a los inmigrantes ilegales según los moldes de la ley estadounidense, por ejemplo.

El Estatuto del Extranjero prevé diversos tipos de visas (tránsito, turista, temporal, cortesía, oficial, diplomático) que son concedidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Quien establece las condiciones en que esas visas pueden ser dadas es el Consejo Nacional de Inmigración (órgano tripartito responsable por las políticas migratorias) por medio de resoluciones normativas. Según Novais (2008), la visa “es mera expectativa de derecho, pues el control migratorio es realizado en etapas acumulativas: (1) en la solicitud de la visa de entrada a través de las oficinas consulares, (2) en el puerto de entrada, por los agentes de la Policía de Inmigración, órgano del Departamento de la Policía Federal, que está subordinado al Ministerio de Justicia, (3) durante la estadía en Brasil, también por los agentes de la Policía de Inmigración. Así, en Brasil, la entrada o la estadía del extranjero, con o sin visa, puede ser vedada por la Policía Inmigratoria” (NOVAIS, 2008:168).

#### FAVORECIMIENTO A TRABAJADORES CALIFICADOS

En sus determinaciones, el Estatuto del Extranjero no diferencia nacionalidades específicas de migrantes y tampoco nivel social, pero, en la práctica, selecciona a los trabajadores migrantes por la renta, ya que las reglas favorecen a los cualificados (exigiendo un nivel mínimo educacional o de calificación necesario) y que disponen de medios para regularizarse en el país (contratando abogados, por ejemplo, debido a la intensa burocratización del sistema). Los requisitos para la obtención de la visa de trabajo son bastante selectivos: los trabajadores necesitan comprobar “(1) escolaridad mínima de nueve años y experiencia de dos años en ocupación que no exija nivel superior; o (2) experiencia de un año en el ejercicio de profesión de nivel superior, contando ese plazo de la conclusión del curso de graduación que lo habilitó para ese ejercicio; o (3) conclusión de curso de posgraduación, con un mínimo de 360 horas, o de maestría o grado superior compatible con la actividad que irá a desempeñar; o (4) experiencia de tres años en el ejercicio de la profesión, cuya actividad artística o cultural sea independiente de la formación escolar” (MINISTERIO DE JUSTICIA).

La concesión de la visa de trabajo tiene lugar de la siguiente forma: el primer paso es obtener la autorización de trabajo, la cual fundamenta la visa de trabajo. Cabe a la per-

sona jurídica que pretende traer mano de obra extranjera al Brasil, providenciar la autorización de la Coordenação Geral de Imigração (Coordinación General de Inmigración). La empresa debe presentar la solicitud Formulário de Requerimento de Autorização de Trabalho (Formulario de Requerimiento de Autorización de Trabajo) junto con una serie de documentos de la persona jurídica y del candidato, entre ellos el contrato de trabajo debidamente firmado por las partes. Como está relacionado a un puesto de trabajo que, en principio, podría ser ocupado por un nacional, existen criterios que deben ser obedecidos, tanto por parte de la empresa brasileña, como por el extranjero. Cabe al extranjero, por ejemplo, comprobar experiencia profesional relacionada a las atribuciones que tendrá en Brasil (dos años en el ejercicio de profesión de nivel superior o tres años en el ejercicio de profesión de nivel medio), mediante presentación de cartas de referencia emitidas por los empleadores anteriores.

Recientemente fue promulgada una Resolución Normativa (n. 80) que pretende facilitar la obtención de visa de trabajo para aquellos que no poseen calificación o nivel de escolaridad mínimos. Ella fue proclamada principalmente en función de las denuncias sobre trabajo esclavo involucrando a trabajadores inmigrantes que no poseen medios para regularizarse. A partir de esa resolución, pasa a ser exigido solamente el contrato de trabajo y la justificativa de la empresa contratante, sin que sea necesaria la calificación profesional. Cabe resaltar que la Resolución sólo es válida para los inmigrantes oriundos de América del Sur (Argentina, Perú, Colombia, Bolivia, Venezuela, Chile, Paraguay, Ecuador, Guyana, Uruguay y Surinam).

Con la Resolución pueden recibir la visa “costureros, albañiles, profesores de idiomas, telefonistas, artistas, artesanos, vendedores, operadores de marketing, técnicos de diversas áreas: eléctrica, mecánica, de informática, etc.; profesionales de diversas áreas: ingenieros, enfermeros, contabilistas, etc., siempre que posean: (1) contrato de trabajo según modelo preestablecido por el Gobierno Brasileño, debidamente firmado por el representante legal de la empresa; (2) contrato social de la empresa debidamente registrado; (3) copia de la tarjeta del Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ de la empresa contratante; (4) copia de página del pasaporte que contenga el número, nombre, fecha de nacimiento, nacionalidad y fotografía del extranjero” (Associação Nacional de Estrangeiros e Imigrantes no Brasil – ANEIB).

Aunque aún es muy pronto para evaluar el nuevo procedimiento, se nota que uno de los mayores desafíos es lograr que esa información/ posibilidad llegue a oídos de los

propios inmigrantes y que las empresas contratantes acepten regularizar a sus trabajadores, considerando los costos que esa regularización trae consigo.

Para un inmigrante inversionista que quiera abrir una empresa en Brasil, se favorece la entrada de aquellos que pretenden invertir como mínimo U\$50 mil (en el caso de empresas de producción) o U\$250 mil para todos los otros tipos de empresas. Para un pequeño inversionista que quiera invertir un capital inferior a U\$50 mil, es necesario que el gobierno brasileño acepte una justificativa, mostrando, por ejemplo, que el emprendimiento generará empleo a los brasileños. Tradicionalmente, la Ley brasileña ha facilitado la entrada de académicos de alto nivel. Esto ocurre ya que no se exigen procedimientos burocráticos para que los investigadores extranjeros reciban becas de maestría y doctorado por parte del gobierno. También se facilitan las becas de estudio y los convenios bilaterales con otros países. Universidades importantes en el país, como la Universidad de São Paulo desde su creación (en que fue fundamental una misión extranjera), han adoptado esa postura, y en su cuadro de funcionarios posee a investigadores de fuera del país. En la actualidad en la Universidad se encuentran en vigor cerca de 380 convenios académicos de intercambio y, como promedio, 30,4% de las publicaciones científicas producidas en la USP entre 2002 y 2006 fueron realizadas con colaboración extranjera (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP).

#### CÓMO OBTENER LA PERMANENCIA

La visa permanente, para los que pretender fijar residencia en el país es concedida: (1) para asilados o refugiados; (2) con base en cónyuge brasileño; (3) con base en hijo brasileño; o (4) con base en reunificación familiar o para profesores, técnicos o investigadores de alto nivel; jubilados; directores, gerentes, administradores o ejecutivos; inversionistas (persona física); dado por cortesía (para empleados, por ejemplo) o a cuadros oficiales.

En relación al casamiento, actualmente es otorgada la visa permanente a los cónyuges brasileños. Aunque ocurra la separación, el extranjero permanece con la visa. En la nueva ley, no obstante, en caso de separación con menos de cinco años de casamiento, los extranjeros pierden la visa permanente.

En los últimos 28 años (1980, 1988, 1998) el Ministerio de Justicia ha determinado tres amnistías a extranjeros. En esos tres años, el gobierno dio la posibilidad de que los



extranjeros que se encontraban en situación irregular, se regularizasen apenas con documentos básicos y la fecha de entrada al país; en algunos casos las tasas y multas por ilegalidad son suprimidas.

## CONTEXTO LATINOAMERICANO

Como hoy los grupos inmigrantes de origen latinoamericano han aumentado su participación en el total de extranjeros que residen en Brasil (BAENINGER, 2008) (y algunos países latinoamericanos son grandes receptores de brasileños, como Paraguay) es importante conocer también algunos acuerdos y tratados que regulan la circulación de personas en el continente latinoamericano. Entre los tratados, figura como el más importante el Mercosur que, creado en 1991, reúne a Brasil, Paraguay, Uruguay y Argentina, y tiene como asociados a Chile (desde 1996), Bolivia (desde 1996), Perú (desde 2003), Venezuela (desde 2006), Ecuador y Colombia (desde 2004). En el ámbito de ese tratado “fue firmada la Declaración de Principios Migratorios en mayo de 2004, que establece que la irregularidad migratoria no es susceptible de castigo penal. La negociación más importante sobre el tema, sin embargo, se refiere al Acuerdo de Residencia. El instrumento que abre la posibilidad para que las personas nacidas en países del bloque puedan obtener una residencia regular en otra nación, apenas mediante la comprobación de la nacionalidad y la verificación de antecedentes penales” (CAMARGO y HASIZUME, 2007).

Hoy tres países del Mercosur han facilitado la entrada, residencia y actividad en el país (y lo mismo ocurre con los brasileños emigrantes). Ellos son Argentina, Uruguay y Bolivia. La principal facilitación que se desprende de esos acuerdos es el hecho de que no sea necesario el contrato de trabajo para residir en el país. En los tres casos se otorga una visa temporal (con duración de dos años) que después podrá ser prorrogada por otros dos años, después de lo cual se concede la visa de residencia permanente. Los acuerdos no benefician, no obstante, a los inmigrantes que no podrían pagar la documentación (era necesario la prueba de medios de subsistencia) o no tendrían cédula de identidad.

Además de eso, el 15 de agosto de 2005 los gobiernos brasileño y boliviano firmaron un “Acuerdo para regularización migratoria”, con el objetivo de regularizar la situación migratoria irregular en el territorio de sus respectivos países. En el Acuerdo queda establecido que los nacionales, inclusive grupo familiar, de una de las partes que ingresaron en el territorio de la otra parte hasta la fecha de la firma del acuerdo permaneciendo en

el mismo en situación inmigratoria irregular, podrían requerir el registro y autorización de permanencia (lo cual se hizo válido en septiembre de 2007). El Acuerdo alcanzó parcialmente sus objetivos, inclusive cuando consideramos que cerca de 20 mil bolivianos se regularizaron en el país. Muchos no pudieron requerir la regularización, principalmente a causa del elevado valor de la multa o porque no consiguieron comprobar la entrada al país antes de la fecha.

## POLÍTICAS MUNICIPALES Y PRÁCTICAS

A pesar de la creciente cifra de inmigrantes latinoamericanos que residen en la ciudad, la Municipalidad de São Paulo aún no ha trazado una política específica o programa dirigido a sus problemas, deficiencia que a su vez puede contribuir al extenso número de residentes marginados de la ciudad.

Frente a este panorama, no obstante, es meritorio mencionar dos iniciativas recientes. El proyecto *Mil Povos*, dirigido por la Secretaría de Relaciones Internacionales (Secretaria das Relações Internacionais) de la ciudad, se centra principalmente en la construcción de una imagen. Este abarca una página web donde el usuario puede obtener información sobre la historia de la inmigración en la ciudad y sobre los eventos patrocinados por las diversas comunidades.

El usuario también puede obtener información sobre las diferentes organizaciones que proveen servicios a las comunidades de inmigrantes. El proyecto refleja la imagen de la ciudad como un crisol. Desde la página de Internet se puede acceder a 36 comunidades de inmigrantes de São Paulo; la comunidad boliviana no estaba todavía entre ellas al momento de escribirse este capítulo. De acuerdo con la página web, “São Paulo tiene su lugar en el mundo, y todo el mundo tiene un lugar en São Paulo”. La frase sugiere la imagen de una ciudad acogedora y de pacífica sociabilidad entre los diferentes grupos, y en este sentido no es totalmente falsa.

Por otra parte, la frase oculta el hecho de que algunas comunidades son mucho mejor acogidas y más fáciles de integrarse que otras. Gran énfasis se pone en las comunidades europeas, y a los latinoamericanos se les otorga un notable rol secundario en la página web.

*Mil Povos* transmite una imagen pacífica y armoniosa de las comunidades de inmigrantes, pero no se refiere al hecho de que algunas de las comunidades deban reclamar políticas sociales específicas de la municipalidad para interceder por sus necesidades. To-



avía esas comunidades pobres realmente existen, y están obteniendo respuestas tanto fragmentadas como experimentales por parte de algunos servicios municipales y la sociedad civil, como se explica más adelante. Una de las iniciativas del gobierno Estadual de São Paulo en la mencionada ciudad fue la transformación de la *Hospedaria dos Imigrantes*, situada en el barrio Brás.

La *Hospedaria dos Imigrantes* fue construida en los años 1880 para albergar a los inmigrantes subsidiados por el gobierno que llegaban en muchedumbre en su camino hacia las muchas haciendas cafetaleras del área. El edificio ha sido convertido ahora en un museo que documenta la inmigración en la ciudad. Sin embargo, y como es usual, la muestra se centra en los inmigrantes blancos, europeos (o japoneses) y tiene poco que decir más allá de las historias de éxito individual<sup>14</sup>. Aunque no existe una política sanitaria para los inmigrantes internacionales, algunos aislados esquemas se destacan. Muchos se originan en la necesidad de enfrentar los desafíos que les sobrevienen diariamente a los profesionales municipales de la salud<sup>15</sup>.

En 2004, después de recibir informes sobre las condiciones de salud de las mujeres bolivianas, la Unidad Coordinadora del Secretariado Municipal de Salud creó un Grupo de Trabajo para dirigir las solicitudes de cuidados de salud de las mujeres inmigrantes. El Grupo de Trabajo se ha convertido en un importante fórum donde diversos tipos de prácticas pueden ser redefinidas. Por ejemplo, los miembros del Grupo de Trabajo han hallado que, mientras los volantes en español son útiles para algunos, muchos en la comunidad son iletrados, y muchos otros serían mejor asistidos todavía con una literatura e información escrita en quechua o aymará.

Junto a las organizaciones de base de las comunidades y la *Pastoral dos Migrantes*, los profesionales de la salud de esos distritos administrativos (Subayuntamientos) con gran número de inmigrantes residentes (Pari, Bom Retiro, Moóca, Vila Maria) se sientan en el Grupo de Trabajo. El grupo está realizando actualmente la documentación de todas las clínicas de salud y servicios que velan por los inmigrantes, incluyendo los proyectos esenciales que persiguen, y los desafíos a los que se enfrentan. El grupo está produciendo literatura en español sobre la salud de la mujer y sobre la prevención de la tuberculosis, además de organizar reuniones del personal médico relacionado con los temas de la salud de los inmigrantes.

En São Paulo, tanto el Estado como la Municipalidad tienen sus propias escuelas. Los hijos de los inmigrantes indocumentados pueden asistir a las escuelas públicas de São



Paulo, puesto que la Constitución y la legislación sobre la educación establecen el derecho individual a la educación sin atender a la nacionalidad. Sin embargo, hasta muy reciente fecha, la legislación había impedido a los hijos de inmigrantes recibir su certificado final de estudios, haciendo imposible que ellos demostraran sus éxitos educacionales.

Como consecuencia de sostenidas presiones de las comunidades de inmigrantes y de la *Pastoral dos Migrantes*, y con el apoyo del Secretariado Municipal del Trabajo, un decreto de julio de 2004 establece que todos los estudiantes, incluidos los hijos de los inmigrantes indocumentados, tienen que recibir un certificado al finalizar su instrucción.

En relación con el sistema municipal de educación, el actual proceso de descentralización administrativa tiene un rol muy importante a desempeñar, puesto que posibilita ajustar las políticas, el plan de estudios y las acciones hacia los diversos perfiles de los estudiantes. Por ejemplo, la Unidad Coordinadora de la Educación para el Subayuntamiento de Moóca se ha mostrado muy conforme con las necesidades de los inmigrantes y con el potencial de esas comunidades para alcanzarlas a través de la escuela municipal. Su Coordinadora, Lélia Rodrigues, dijo a los autores de este capítulo en una entrevista privada: “Ellos [los inmigrantes] están aquí de todas formas, ellos tienen que ser incluidos, porque la escuela [y] los servicios de salud son para todos. Esta es una ciudadanía, y una vez que ellos están aquí, ellos tienen que recibir su ciudadanía”. En algunas escuelas, hasta el 30% de los alumnos son bolivianos o de otros países latinoamericanos. La Coordinadora de Moóca calcula que muchos más hijos de migrantes se mantienen fuera de las escuelas, debido a la falta de información o el temor a la policía.

La Unidad Coordinadora de la Educación de Moóca ha comenzado a trabajar junto con la Unidad Coordinadora de la Salud; el propósito es poner al tanto a los directores de escuela sobre las condiciones y necesidades de algunos de los alumnos inmigrantes, y promover la integración – inclusive con la adición de rasgos andinos a las fiestas escolares. Además, ha habido una solicitud de contratar profesores de español junto a esfuerzos por involucrar a los padres de niños inmigrantes en algunas actividades escolares. El Estado de São Paulo dirige un sistema separado de educación pública que no parece tan interesado en conocer las necesidades de los inmigrantes. Durante una conversación con un maestro en una escuela del Estado (en Bom Retiro), donde alrededor de 450 alumnos entre 700 son de otros países latinoamericanos, resultó obvio que no se han hecho esfuerzos para incluir elementos de otras culturas latinoamericanas en las lecciones o actividades. En entrevistas privadas, los maestros fueron bien explícitos; como dijo uno de



ellos: “Puesto que ellos [los niños inmigrantes] están en Brasil, tienen que aprender sobre la cultura brasileña y no estamos en la obligación de ser sensibles con los problemas y la cultura de los inmigrantes”.

Aunque la descentralización administrativa de São Paulo se ha estado discutiendo al menos durante dos décadas, ningún cambio efectivo tuvo lugar antes de 2001. Las llamadas administraciones regionales (esto es, las autoridades distritales de la ciudad, a cargo de proveer los servicios en su área, pero sin ninguna autonomía política o presupuestaria) fueron convertidas en “Subayuntamientos”, con mayor autonomía política y presupuestaria. Varias divisiones, tales como Salud, Educación y Trabajo Social, descentralizaron el suministro de servicios en el proceso, y sus ramas locales obtuvieron un cierto grado de autonomía en relación con la gestión política en sus respectivas áreas, mientras se mantuvieron en consonancia con las políticas generales determinadas por las autoridades de la ciudad.

Tan reciente como es, la descentralización ya ha logrado algunas mejoras en relación con algunos grupos específicos de inmigrantes. Entre otras cosas, la descentralización ha permitido una mejor comprensión de la inmigración internacional y sus desafíos. Aunque en términos relativos todavía sea pequeño, el número de migrantes extranjeros está convirtiéndose en considerable en distritos administrativos como Moóca, Bom Retiro y Vila Maria, y resalta la necesidad de políticas públicas pro-inmigrantes. Con respecto a la ciudad de São Paulo en su totalidad, si las políticas se hubieran mantenido completamente centralizadas, es probable que los gestores de políticas no hubieran hecho esfuerzo alguno por tomar en cuenta las exigencias de los migrantes extranjeros.

La descentralización permite a los distritos administrativos individuales concentrarse en las demandas específicas que surgen a nivel local. Los grados relativos de autonomía en relación con los proyectos, la administración y el presupuesto en los distritos han hecho posible, por ejemplo, producir versiones en español de los volantes de información. En la educación, las escuelas municipales han tenido más presteza en adaptarse a las necesidades de los inmigrantes que sus contrapartes dirigidas por el Estado.

Las autoridades municipales han ideado muchos instrumentos inclusivos para estimular la participación en el nuevo esquema democrático. Estos instrumentos abarcan consejos populares para controlar y administrar diversas políticas, presupuestos participativos y planes maestros de participación dirigida, entre otros.



Contra un antecedente de ineficiencia y de escasos servicios públicos e infraestructura, los grupos de la sociedad civil monitorean actualmente los servicios de manera continua y solicitan mejorías siempre y cuando sea necesario. Como consecuencia, el gobierno local muchas veces prioriza aquellos grupos que están mejor organizados.

Sin embargo, en general, únicamente aquellas personas con una situación legal usualmente podrán obtener ventajas de la “participación”, puesto que nunca fue designada para corresponder a los reclamos de los inmigrantes, y difícilmente haya algún signo de cambios al respecto. Esta disparidad entre oferta y demanda establece un límite preciso para el acceso de las comunidades de inmigrantes a servicios e instalaciones públicas en el Estado de São Paulo. Como han estado fuera de los diversos foros y canales de apoyo, los inmigrantes son incapaces de expresar ninguna petición (vigorosamente necesitada) sobre la mejoría de los servicios; lo más que pueden aspirar es al acceso a los servicios existentes, cuya calidad en muchas ocasiones es pobre. Es típico que los inmigrantes también se encuentren ellos mismos en una situación vulnerable en sus relaciones con los funcionarios y el personal médico que presta estos servicios, pues se sienten dependientes de la sensibilidad de los individuos con quienes tengan que tratar. En ausencia de políticas públicas pro-inmigrantes y de la participación de los inmigrantes en foros públicos donde puedan hacer sus demandas, los migrantes hallan que la calidad de los servicios disponibles para ellos permanecen rehenes de los caprichos de la disposición personal del funcionario o doctor sentado frente a ellos.

Las condiciones, en la ciudad, no son tan diferentes al Estado de São Paulo: sobre todo, los inmigrantes – mucho menos los indocumentados entre ellos – se descuidan de tomar ventajas de los foros y canales disponibles para la participación pública y política. Una excepción a esta “invisibilidad” sucedió cuando fue discutido el Presupuesto Participativo de 2003, y un grupo de bolivianos solicitó servicios de salud y educación específicos en aquellos distritos con un número considerable de residentes latinoamericanos: Brás, Moóca y Bom Retiro (RIZEK, 2004).

## APOYO NO-GUBERNAMENTAL A LOS EMIGRANTES INTERNACIONALES

La ya mencionada *Pastoral dos Migrantes* es la única organización que ofrece apoyo específico a los inmigrantes en São Paulo. Fue fundada en 1974 por una orden religiosa Católica Romana conocida como los Padres Scalabrini. Como su nombre su-



giere, la *Pastoral* socorría inicialmente a los migrantes domésticos, principalmente del Nordeste brasileño, que estaban llegando por miles a la ciudad. Hacia finales de los años 70, el número de migrantes internacionales necesitados de ayuda comenzó a crecer, como consecuencia de los nuevos flujos migratorios. En consonancia con su principio cardinal de solidaridad, la Pastoral provee las necesidades básicas de refugio y comida a los recién llegados, así como ayuda legal, profesional y psicológica<sup>16</sup>. La institución de caridad dirige un hospedaje, recientemente renombrado *Casa do Migrante*, con capacidad para 120 huéspedes, a quienes se les provee de albergue y comidas (tres al día), así como asistencia médica y estomatológica. Desde 2002, la Municipalidad de São Paulo se ocupa del 30% de los gastos del hospedaje. Aunque la migración extranjera hacia Brasil está en aumento, la mayor parte de los huéspedes provienen de otras áreas del país; sin embargo, la cifra de huéspedes extranjeros es invariablemente creciente, lo cual hace que en la actualidad ascienda aproximadamente a un 30% del total.

Los residentes brasileños suelen permanecer en la Casa por un promedio de cinco semanas, puesto que ellos rápidamente tienen acceso a los trabajos de menor calificación. Los extranjeros suelen registrarse en el hospedaje después de cinco o seis meses en la ciudad, debido a falta de información. Los inmigrantes de países vecinos de Latinoamérica permanecen en la Casa por un promedio de tres a cuatro meses, en comparación con los africanos que permanecen hasta seis meses (lo máximo permitido). La comunidad boliviana tuvo una importante participación en la amnistía que fue declarada en 1998 para los inmigrantes ilegales: ellos ayudaron a los inmigrantes a cumplir los requerimientos y desempeñaron un rol importante en la legalización de 10,525 inmigrantes indocumentados en la ciudad en ese momento. Sin embargo, muchos inmigrantes se mostraron reacios a legalizar su situación, debido a las dificultades y los gastos que implicaba (SILVA, 2003). Desde entonces, y con muchos más inmigrantes desplazándose, la inmigración ilegal y la legalización se mantienen como asuntos primordiales.

La necesidad de una nueva legislación sobre los inmigrantes en Brasil se encuentra en relación directa con las inadecuadas amnistías que fueron declaradas sucesivamente en 1981, 1988 y 1998. Las cifras de beneficiados se consideran más bien bajas: 27,000 en la amnistía de 1981, 30,000 en 1988, y 37,000 en 1998, para todo Brasil. Aparentemente, diversos factores justifican estas cifras: el corto lapso de tiempo establecido, la informa-



ción inadecuada, el temor al contacto con la policía, y los gastos. El hecho es que, en muchos casos, los inmigrantes sencillamente no pueden asumir los gastos de la legalización (alrededor de R\$800). Los grupos de derechos de los inmigrantes que reclaman cambios a la Ley de Inmigración proponen que los gastos de legalización no deben ser más del 10 % del salario mínimo en Brasil (actualmente R\$260 mensuales), y que las multas por el tiempo de permanencia ilegal en Brasil no deberían ser implementadas, o no deberían exceder el salario mínimo mensual.

El segundo desafío de la legalización de los inmigrantes tiene que ver con la burocracia. Una vez que una solicitud para la legalización está lista, con los modelos llenos y los pagos realizados, la solicitud recorre todo el camino hasta Brasilia, la capital federal, para su revisión y aprobación, y una vez allí puede tomar años antes de ser propiamente valorada. Si un permiso es concedido y emitido, el beneficiario tiene que regresar a las oficinas locales de la Policía Federal, realizar otro pago y entregar aun otros documentos. Muchas veces al inmigrante no se le informa personalmente de la decisión y tiene que consultar el *Diário Oficial da União* (la gaceta federal) para verificar si su nombre está registrado. No es necesario decir cuán complicado es todo este procedimiento para los inmigrantes pobres, sin mencionar el hecho de que el acceso a la gaceta es muy difícil, incluso para los brasileños. En el pasado, las dificultades contra las cuales se han arrojado, obligaron a muchos inmigrantes a comenzar nuevamente todo el procedimiento de la legalización.

Cuando la petición de legalización está siendo procesada, a los inmigrantes no se les permite trabajar. Extrañamente, la legislación demanda de los solicitantes probar que pueden sostenerse a sí mismos y a cualquier familiar que resida en Brasil. La inconsistencia es tal, que los inmigrantes pobres están obligados, ya sea a continuar trabajando en el sector informal, o de algún modo falsificar la evidencia de que pueden sobrevivir en Brasil. Algunos inmigrantes llegarán tan lejos que registrarán hijos que no existen (o sea, declarar que tienen hijos nacidos en Brasil), o declararán matrimonios postizos, con el propósito de legalizar su estado. Sin embargo, la Policía Federal tiene el derecho a inspeccionar los hogares de los inmigrantes, y si alguien indocumentado se encuentra allí se enfrenta a la expulsión. Si, en el curso del proceso de legalización, la Policía Federal no puede encontrar la residencia declarada por un inmigrante, y/o ese inmigrante no puede ser localizado, ellos informan a las autoridades federales en Brasilia y la legalización es denegada.





Pedidos formales para reformar la legislación vigente sobre la legalización de los inmigrantes fueron expresados primeramente en 2001, durante un seminario sobre el tema “El inmigrante en Brasil: Situación legal, problemas y perspectivas”. En 2002, audiencias públicas fueron organizadas en São Paulo (involucraban al Centro de Estudios de la Migración y a la Asamblea Legislativa Estadual de São Paulo), así como en Foz do Iguaçu, en el Estado sureño de Paraná en la frontera con Paraguay y Argentina (involucraban tanto al sector público como a las organizaciones de la sociedad civil). En el año 2003, una nueva discusión fue organizada en São Paulo sobre “Migrantes y Derechos Humanos en Brasil”, donde se recogieron firmas de apoyo a la reforma de la ley de inmigración.

En São Paulo, los inmigrantes dejan su huella en algunos lugares de la ciudad – aunque no en ninguno de los barrios de los opulentos distritos del sudeste. En este sentido, el tamaño de la comunidad ciertamente importa, y la comunidad boliviana – la mayor – es la más notable. Otras comunidades comparten algunos de esos territorios mencionados, tales como la Iglesia de Nossa Senhora da Paz (“Nuestra Señora de la Paz”, ver más adelante).

Los bolivianos, en particular, se encuentran envueltos en una cadena de eventos socio-culturales semanales, a pesar de sus pobres condiciones de vida y laborales. Los domingos y días festivos, salen fuera de las máquinas de coser y se van a celebrar, en las calles o dentro de las viviendas, con una explosión de sociabilidad que no pudiera estar más en disparidad con el vil trabajo de sus extensos días laborales.

Con toda su heterogeneidad social, étnica y cultural, las comunidades bolivianas se encuentran ocasionalmente para festividades comunes, cuando cientos de ellos se reúnen. Muchas de esas festividades son de carácter religioso y popular, vinculadas al culto de la Virgen María. Dos de las más importantes imágenes que proceden de la veneración pública son la Virgen de Urkupiña (Cochabamba) y la Virgen de Copacabana, la santa patrona de Bolivia (DA SILVA, 2003).

En todas estas festividades, las creencias indígenas se mezclan con el ritual Católico Romano, con especial importancia prestada a “Pachamama” (la Madre Tierra), la deidad que cuida a cada individuo en particular y protege su salud, familia, cosecha y negocio.

Desde 1995, la Iglesia Católica Romana ha abierto sus puertas a los bolivianos para sus festividades en la Iglesia de Nossa Senhora da Paz. En 2003, los bolivianos organizaron su primer carnaval y están empezando a participar grupos en las escuelas de samba de la ciudad, en ocasión del carnaval oficial anual de São Paulo.



Uno de los primeros espacios de reuniones públicas para los bolivianos en São Paulo fue la Plaza Padre Bento, conocida como “Praça do Pari”. Es uno de los escasos espacios abiertos de Pari, cerca de los lugares de trabajo y residencia de la comunidad, donde los bolivianos muchas veces se reúnen para beber juntos en sus días libres. En los años 90, un mercado boliviano se inauguró allí, bajo la administración de la Asociación Gastronómica y Cultural Padre Bento.

Mientras la comunidad boliviana crecía, así lo hizo el mercado, ocasionando eventualmente protestas de los residentes no-bolivianos y tensiones entre las comunidades brasileñas y bolivianas. En el año 2000, una muerte relacionada con el consumo de alcohol intensificó la tirantez, y condujo a una petición pública para que las autoridades municipales cerraran el mercado. El conflicto culminó con unas negociaciones que comprendieron a la Asociación Gastronómica y Cultural y a la Asociación para la Revitalización de Pari y Canindé, que había sido establecida por residentes en las cercanías del mercado. Los dos grupos comunitarios acordaron que debían encontrar un lugar amplio para el mercado boliviano, y en 2002 la Municipalidad concedió un emplazamiento en un antiguo barrio industrial, el cual fue renombrado “Plaza Kantuta”. Desde el año 2003, los bolivianos han levantado sus tiendas allí para vender productos de diversas regiones.

No obstante, el mercado de la Plaza Kantuta es mucho más que meramente un negocio comercial: los intercambios son también de una naturaleza personal, simbólica y subjetiva. Durante las pocas horas que el mercado se abre una vez a la semana, un universo total toma vida. Según los organizadores, alrededor de 8,000 personas asisten al mercado cada domingo, abarcando no solamente bolivianos, sino otros inmigrantes, y brasileños también. Amigos y familiares se encuentran en el mercado después de una semana en los talleres, niños y adolescentes utilizan el parque y el campo deportivo de la plaza, la gente observa un tablero de anuncios local para oportunidades de trabajo, y se ofertan también servicios tales como peluquería, fotografía, etc. El mercado es uno de los escasos lugares en São Paulo donde se puede encontrar comida andina, así como música popular boliviana tradicional y contemporánea, ropa y artesanías bolivianas. En una esquina, a una prudente distancia, un grupo de jóvenes venden llamadas telefónicas en teléfonos móviles “clonados”<sup>17</sup>. Llamadas de dos minutos a cualquier lugar en el mundo cuestan alrededor de R\$1.00.

Aunque las autoridades municipales no subsidian el mercado boliviano, lo legitiman de tres diversas maneras: otorgan a la Asociación una licencia para operar el mercado;



cierran al tráfico la calle donde se encuentra el mercado; y dan licencias a las tiendas por R\$7.00 a la semana. Una de las más activas tiendas vende comidas ligeras y bebidas con ingresos de alrededor de R\$800 semanales, de los cuales aproximadamente 200 constituyen ganancias<sup>18</sup>.

Los clientes del mercado cambian en el curso de un mismo día. Los miembros mejor establecidos de la comunidad son los primeros en la mañana, entre ellos profesionales, revendedores y propietarios de talleres de confecciones textiles, quienes están considerablemente bien ubicados en la clase media de la ciudad. En las tardes, el público cambia a jóvenes que vienen a jugar balompié, adultos con sus hijos después de haber asistido a misa, y los que buscan trabajo.

Diversos grupos cristianos aprovechan el mercado dominical boliviano para realizar labor de proselitismo. A veces, en una esquina de la plaza se instala un culto evangélico<sup>19</sup>. Las autoridades municipales también ven el mercado como una oportunidad para entregar volantes cuando tienen necesidad de penetrar en la comunidad. A finales de 2004, la comunidad boliviana de migrantes estaba discutiendo con el Secretariado Municipal de Salud la posibilidad de abrir una clínica ambulatoria de salud en la plaza los domingos, con médicos de la comunidad que proveyeran atención médica gratis a quienes lo necesitaran.

## LECCIONES APRENDIDAS

### LOS INMIGRANTES NO SON UN GRUPO HOMOGÉNEO

Las autoridades municipales en Latinoamérica deben ser cuidadosas de no tratar a todas las comunidades inmigrantes de otros países del Continente como un grupo homogéneo: tienen que estar al tanto de que los beneficiarios de las políticas y los servicios pro-inmigrantes muchas veces son hablantes de español (más que de portugués), y que ya dominan las instituciones comunitarias.

Las autoridades municipales deben tener en cuenta la diversidad cultural de las comunidades de inmigrantes y ofrecer los servicios específicos que complazcan las necesidades de esos grupos. En São Paulo, el concepto de “andino” puede ser más relevante que “boliviano” o “peruano” cuando las autoridades locales interactúan con estas comunidades, pues desdibuja las fronteras nacionales y apunta a un contexto regional mayor con una diversidad de grupos culturales y lenguas<sup>20</sup>.



En este sentido, la descentralización parece ser un cambio positivo, al permitir el desarrollo de iniciativas de base locales que pueden tomar en cuenta mejor esas diferencias.

#### LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LOS SERVICIOS DEBEN IR MÁS ALLÁ DE LA RETÓRICA

Las políticas públicas y los servicios deben admitir los patrones de población diversos y multiétnicos creados por los migrantes, así como por los inmigrantes de todo el mundo. Esto tiene que llegar más allá de conceptos simplistas como los de “Ciudad de Mil Pueblos”. Solamente así la visión de una ciudad acogedora (que en el caso de São Paulo no es infundada, como lo confirman las entrevistas con inmigrantes) puede transformarse en políticas específicas.

Puesto que la inmigración significativa de latinoamericanos a São Paulo es un fenómeno reciente, sólo recientemente se ha traducido en reclamos de una política pública. Trazar políticas para el beneficio de los inmigrantes, un grupo retador por naturaleza, obliga de hecho a los gestores de políticas a relativizar nociones tales como la moral, el espacio público, o la higiene; también la tarea subraya una necesidad de empoderar a quienes luchan contra la “cristalización” de los servicios provistos por el Estado, cuya afilada hostilidad hacia los extranjeros tiene que cambiar hacia una adaptación permanente. Este vuelco enfatiza la necesidad de funcionarios mejor calificados que estén en condiciones de vencer los prejuicios y las actitudes conservadoras, y de diseminar una conducta más amistosa hacia la diversidad en los servicios públicos.

Hasta ahora, los reclamos de políticas específicas centradas en los inmigrantes casi nunca han encontrado respuestas de las instituciones públicas. Esto no significa que las autoridades públicas se mantengan totalmente inactivas: algunas de ellas se han involucrado en una singular, aislada iniciativa, muchas veces de naturaleza emergente y en áreas tales como la educación y la salud.

Muchas veces esas aisladas iniciativas emanan de funcionarios que se encuentran en el terreno, en la entrega final de los servicios públicos y en contacto frecuente con los inmigrantes. Las autoridades públicas deben estimular tales iniciativas y asegurarse de que los trabajadores sociales y otros directivos estén adecuadamente entrenados en relación con las necesidades y circunstancias específicas de las comunidades de inmigrantes.

## LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL COMO UN ASUNTO DE DERECHOS HUMANOS, NO COMO UN ASUNTO DE SEGURIDAD

Puesto que la legislación federal brasileña considera la inmigración desde el único ángulo de la seguridad nacional, su centro está en las condiciones legales requeridas de los inmigrantes. Por esta razón, la legislación vigente no maneja la categoría de inmigrantes indocumentados de ninguna forma conveniente.

Contra este contexto, corresponde a las autoridades enfrentarse al desafío de proveer las condiciones mínimas y los servicios para los inmigrantes indocumentados. Esto puede pavimentar el terreno de conflictos potenciales si una municipalidad trata de manejar la inmigración de una manera más integrada o inclusiva, a través de políticas específicas que puedan estar en disparidad con la legislación federal pertinente. Hasta ahora, esto no ha sido un problema en São Paulo. La situación se hará muy interesante, no obstante, si un nuevo reglamento federal sobre la inmigración otorga a las autoridades municipales algo de flexibilidad o autonomía. El gobierno federal de Brasil debe reconocer que, en más de una medida, las autoridades locales están en la mejor situación posible para interceder por las necesidades y condiciones de los inmigrantes.

## PARTICIPACIÓN Y MOVILIZACIÓN SOCIAL

Muchas veces, la calidad de los servicios públicos en Brasil está en función de la capacidad de los diferentes grupos de usuarios para organizar, ejercer presión y participar en los diferentes espacios y procesos colocados bajo el esquema institucional relativamente nuevo del país. No obstante, los inmigrantes, y por esa razón los indocumentados, escasamente han sido reconocidos colectivamente como un importante actor, sea en la construcción o en la administración de esos espacios públicos. Con toda honradez, esto depende en parte de las imperfecciones de las organizaciones de auto-ayuda de los inmigrantes: ellas realmente existen, pero se pierden al centrarse en la defensa política, incluso cuando las organizaciones sociales y la presión están entre las principales armas a que los pobres recurren si pelean por las políticas progresistas y los servicios en Brasil. Un importante obstáculo en este proceso es la situación de indocumentado o clandestino de muchos entre los grupos de inmigrantes.

Esto representa todavía otro desafío: ¿el esquema institucional de Brasil para la participación popular apoya la inclusión de los inmigrantes indocumentados? La ley internacional concerniente a los derechos de los inmigrantes puede ser un factor esencial para determinar este resultado futuro.

## NOTAS

- 4 La primera versión de este texto fue publicada en 2005 por el Dipartimento de Pianificazione, Università Iuav di Venezia.
- 5 *Folha de São Paulo*, 17 de julio de 2004.
- 6 Según Silva (2001), la persecución política obligó a muchos chilenos, argentinos y uruguayos, entre otros, a migrar hacia Brasil. Por la misma razón, muchos brasileños se trasladaron a países vecinos para escapar de lo que ellos percibían como un Estado autoritario en Brasil.
- 7 Aunque las cifras datan de los años 90, no parece que hayan tenido lugar cambios importantes en los años recientes.
- 8 La explotación del trabajo en la industria de confecciones textiles es uno de los factores que garantizan la competitividad. Además de la “competitividad que se desprende de la innovación y la distribución, hay estrategias específicas de reducción de los costos del trabajo, que implican precarias condiciones de trabajo. Es común el uso del subcontrato mediante el trabajo a domicilio y los trabajadores migrantes ilegales internacionales” (GARCÍA y CRUZ-MOREIRA, 2004 – traducción libre).
- 9 La asociación entre los inmigrantes indocumentados y la industria textil se puede observar en otras ciudades. En Nueva York, “los dueños de negocios coreanos están comprando fábricas de italianos y judíos en el Garment District, y han estado subcontratando la producción de ropa deportiva de bajos precios... Los negocios de propietarios coreanos han empleado trabajadores latinoamericanos, principalmente dominicanos.” (GARCÍA y CRUZ-MOREIRA, 2004 – traducción libre).
- 10 En São Paulo, el término “boliviano” a menudo abarca otras nacionalidades latinoamericanas, como los peruanos y paraguayos, que en ocasiones comparten las mismas condiciones de vida y laborales que los bolivianos. Un artículo en el diario *Folha de São Paulo* fechado el 21 de agosto de 2004, muestra que debajo del mismo taller textil ilegal había bolivianos, peruanos y paraguayos entre los 11 trabajadores semi-esclavos capturados por la policía.
- 11 Algunos inmigrantes probablemente tienen conocimiento previo de las condiciones en São Paulo, especialmente aquellos atraídos por familiares o conocidos, aunque uno afirmó que había sido engañado por un primo.
- 12 El 20 de julio de 1997, el diario *O Estado de São Paulo* publicó un informe acerca del trabajo esclavo en una fábrica en Vila Buenos Aires (al Norte de la ciudad), provocado por una información del sindicato de trabajadores textiles (que parecía haber estado detrás de muchas de esas denuncias). Estas quejas condujeron a redadas de la Policía Federal (responsable de los asuntos migratorios) y al encarcelamiento de obreros textiles y propietarios de fábricas. Al mes siguiente, el “Jornal Nacional”, el más popular programa televisivo de noticias, transmitió el informe “Bolivianos en trabajo servil en São Paulo.” Un artículo reciente en el diario *Folha de São Paulo* llevaba el titular “Procurador público descubre trabajo esclavo en São Paulo.” El mismo diario publicó, el 19 de julio de 2004, un pequeño informe sobre el problema del trabajo esclavo boliviano en la ciudad.

- 13 *Folha de São Paulo*, 17 de julio de 2004.
- 14 Juliana Mendes Prata, *Hospedaria dos Imigrantes: reflexões sobre o patrimônio cultural*. Disertación de Maestría en Arquitectura y Urbanismo, Universidad de São Paulo, 2000.
- 15 Según la Dra. Ana Paula Beck, una obstetra practicante de Vila Maria, la situación de la mujer boliviana es trágica. Las bolivianas constituyen el 20% de los 2,500 partos anuales en el Hospital Municipal José Stromboli. Las tasas de mortalidad infantil son tres o cuatro veces mayores entre las bolivianas que entre otras mujeres, y la mortalidad materna también es alarmantemente más alta. Muchas padecen de infecciones venéreas, tuberculosis y/o anemia. Muchas mujeres rechazan las secciones de cesárea, las cuales en algunas culturas indias implican la pérdida de la feminidad y muchas veces conducen al abandono por sus maridos.
- 16 El Centro de Estudios Migratorios de la *Pastoral* edita la publicación periódica *Travessia*.
- 17 En Brasil, “clonar” una línea telefónica significa tomar la señal de otro teléfono móvil. La cuenta se carga al dueño de ese teléfono.
- 18 Fuente: el dueño de la tienda.
- 19 Fuimos testigos de la llegada de uno de estos grupos que se hacía llamativo con sus camisas blancas y sillas plásticas, reunidos en una esquina de la plaza y enfrascados en extensa conversación con todo el que pasaba.
- 20 Los “andinos” no son el único grupo con reclamos de una política pública, pero son los más locuaces.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZEVEDO, Flávio Antônio G. (2005). *A presença de trabalho forçado urbano na cidade de São Paulo: Brasil/Bolívia*. Dissertação de mestrado. São Paulo: PROLAM/ USP.
- BAENINGER, Rosana. (2008). “O Brasil no Contexto das Migrações Internacionais da América Latina”. En: *População e políticas sociais no Brasil: os desafios da transição demográfica e das migrações internacionais*. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos.
- BERNASCONI, Alicia; TRUZZI, Oswaldo. (2002). “Política Imigratória no Brasil e na Argentina nos anos 30: aproximações e diferenças”. En: SALES, Teresa y SALLES, Maria do Rosário (orgs.). *Políticas migratórias: América Latina, Brasil e brasileiros no exterior*. São Carlos: Edufscar/Fapesp/ Editora Sumaré.
- BONASSI, M. (1998). “Migrantes Ilegais – a vida e a lei.” *Travessia – revista do migrante*, a. XI, n. 30, enero-abril. São Paulo: Centro de Estudos Migratórios – CEM.

- BRASIL Ley Federal nº. 6.984/1981.
- BRASIL Ley Federal nº. 815/1980.
- CAMARGO, Beatriz y HASHIZUME, Maurício. (2007). “Proposta de lei sobre imigração não chegou nem à Casa Civil”. *Repórter Brasil*, dezembro. (www.reporterbrasil.com.br).
- COMIN, Á., SOMEKH, N. (2004) *Caminhos para o Centro – Estratégias de Desenvolvimento para a região Central de São Paulo*. PMSP-EMURB/CEBRAP-CEM.
- GARCIA, R., CRUZ-MOREIRA, J. (2004). “O Complexo Têxtil-Vestuário: Um Cluster Resistente”. En: COMIN, Á., SOMEKH, N. (2004) *Caminhos para o Centro – Estratégias de Desenvolvimento para a região Central de São Paulo*. PMSP-EMURB/CEBRAP-CEM.
- KADLUBA, Ruth F. Camacho. (2007). “A imigração na cidade de São Paulo”. Relatório para projeto Urbal-10: Integração dos imigrantes na cidade de São Paulo como forma de combate à pobreza. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo.
- NOVAIS, Denise P. V. (2008). *Tráfico de Pessoas para fim de exploração para o Trabalho: Um estudo sobre o tráfico de bolivianos para exploração do trabalho em condição análoga à de escravo na cidade de São Paulo*. Tese de Doutorado. São Paulo: Programa de Pós-Graduação em Direito da USP – Universidade de São Paulo.
- PASTORAL DOS MIGRANTES. “Para uma nova Lei do Imigrante” (mimeo).
- PRATA, JULIANA MENDES. (2002). *Hospedaria dos Imigrantes: reflexões sobre o patrimônio cultural*. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.
- RIZEK, CIBELE S. (2004). “Orçamento Participativo em São Paulo: a cidade como espaço público?”. 8º *Seminário de História da Cidade e do Urbanismo – Anais*. Niterói, CD Rom.
- SILVA, SIDNEY A. (1997). *Costurando sonhos – trajetória de um grupo de imigrantes bolivianos em São Paulo*. São Paulo: Paulinas.
- \_\_\_\_\_. (1998). “Clandestinidade e intolerância: o caso dos bolivianos em São Paulo”. *Travessia – Revista do Migrante*, a. XI, n. 30, enero-abril. São Paulo: Centro de Estudos Migratórios – CEM.
- \_\_\_\_\_. (1999). “Hispano-Americanos em São Paulo – Alcances e Limites de um Processo de Integração”. *Travessia – Revista do Migrante*, a. XII, n. 33, enero-abril. São Paulo: Centro de Estudos Migratórios – CEM.
- \_\_\_\_\_. (2001). “Hispano-Americanos no Brasil: entre a cidadania sonhada e a concedida”. En: *Migrações internacionais, contribuições para políticas*. Brasília: CNPD/IPEA.
- \_\_\_\_\_. (2003). *Virgem/Mãe/Terra – festas e tradições bolivianas na metrópole*. São Paulo: Hucitec/FAPESP.



SPRANDEL, M. (2000). "O Parlamento e as migrações internacionais". Mimeo, Brasília.  
VERAS, Maura P.B. (2003). *Diversidade: territórios estrangeiros como topografia da alteridade em São Paulo*. São Paulo: Educ.

## BÚSQUEDA EN INTERNET

Página web del Ministério da Justiça: [www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br). Consultado el 15 de enero de 2008.  
Página web del Ministério das Relações Exteriores: [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br). Consultado el 15 de enero de 2008.  
Página web de la Polícia Federal: [www.dpf.gov.br](http://www.dpf.gov.br). Consultado el 15 de enero de 2008.  
Página web del Consulado da Bolívia no Brasil: [www.brasil.org.bo](http://www.brasil.org.bo). Consultado el 15 de enero de 2008.  
Página web del Mercosur: [www.mercosul.gov.br](http://www.mercosul.gov.br). Consultado el 15 de enero de 2008.  
Associação Nacional de Imigrantes e estrangeiros no Brasil (ANEIB)/ Entrevista com advogado Grover Calderón <http://grovercalderon.blogspot.com>.  
Notícias UOL (2008). "Assembléia de São Paulo aprova acesso de estrangeiro a cargo público". <http://noticias.uol.com.br/empregos/ultnot/2008/08/18/ult880u7253.jhtm>. SP: 18 de agosto.  
Agência Fapesp (2009). "Fiel às origens". São Paulo: enero. Página web: [www.agencia.fapesp.br](http://www.agencia.fapesp.br).



# Presupuestos Públicos e Igualdad de Género: una introducción a los “presupuestos sensibles al género”<sup>21</sup>

FLORENCE RAES \*

En América Latina, la problemática de los presupuestos sensibles al género surge en un contexto marcado por la legitimidad creciente de los derechos de las mujeres en la agenda política, y el interés renovado por los presupuestos participativos presente en debates y reformas sobre “buena gobernanza”. Por un lado, la mayoría de los gobiernos de la región firmó la Convención para la Eliminación de las Discriminaciones contra las Mujeres, la CEDAW<sup>22</sup>, y su Protocolo Facultativo adoptó legislaciones más progresistas e implementó políticas públicas para hacer efectivos los derechos humanos de las mujeres, así como para promover la igualdad de género. Por otro lado, las crisis económicas recurrentes, las políticas de ajuste estructural y la agenda neoliberal han tenido impactos desiguales sobre mujeres y hombres. Debido a los cortes en los gastos con servicios públicos y programas sociales, esos impactos han sido especialmente negativos para las mujeres de las categorías más pobres.

Ante esas ambivalencias, ¿cuáles son los beneficios que aportan las iniciativas de los presupuestos sensibles al género?

---

\* Florence Raes fue coordinadora del programa internacional de pesquisa y diseminación de conocimientos sobre participación ciudadana y gobiernos locales, LogoLink Network, con sede en el Instituto Pólis. Trabajó durante seis años en el Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (United Nations Development Fund for Women – UNIFEM) donde coordinó, entre otros, programas de presupuestos sensibles al género en América Latina y África del Norte.



Esta contribución tiene como objetivo introducir y contextualizar el concepto de presupuesto participativo sensible al género. Los presupuestos son abordados dentro del marco de los derechos humanos, por lo que se refieren explícitamente a las responsabilidades del Estado con la promoción de la igualdad. Además de los objetivos y de los avances propiciados por las iniciativas de presupuestos sensibles al género en términos de participación ciudadana, de democratización del Estado y de las relaciones sociales, esta reflexión señala los límites de las políticas macroeconómicas y de los paradigmas económicos.

¿Qué son y qué no son los presupuestos participativos sensibles al género? ¿Cómo y por qué llevar a cabo un análisis de género de los presupuestos públicos? ¿Quiénes son los actores de estos procesos? En cada país, en cada municipalidad, los abordajes, las herramientas, las estrategias y metodologías han sido diferentes, arrojando luz sobre una pluralidad de experiencias y de resultados. Si bien esas iniciativas se caracterizan por una gran diversidad podemos, sin embargo, buscar factores de éxito y límites comunes, compartidos por las experiencias en todos los continentes. Por último, ¿cuáles son las lecciones aprendidas hasta hoy, y los desafíos para el futuro?

## EL CONTEXTO<sup>23</sup>

### LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO LOCAL

Las mujeres siempre han constituido uno de los principales pilares de los procesos de desarrollo. Desde los años 70 y 80, las latinoamericanas participan activamente en los movimientos sociales reivindicando derechos civiles y políticos contra las dictaduras, movilizándose alrededor de derechos sociales, económicos, y contra la reducción de gastos sociales. Para minimizar los efectos de la caída de las inversiones públicas en sectores como la infraestructura de base, la educación o la salud, las mujeres se han organizado para prestar servicios de solidaridad en sus comunidades. Ellas han creado los clubes de madres en Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Brasil. Se han movilizado contra el aumento del costo de la vida y han participado en las asociaciones de barrios en Brasil; en Perú montaron el sistema de distribución de “vasos de leche”, y en Chile y Argentina, cantinas populares.

La participación de las mujeres latinoamericanas ha tenido y continúa teniendo un papel decisivo en las comunidades populares en el suministro local de servicios básicos;





entre otros, infraestructura para la salud, guarderías, educación, agua, recogida de basura y construcción de viviendas. No obstante, su salida del espacio privado y su participación en la esfera pública no siempre ha sido un factor de emancipación. Muchas veces, esa contribución al desarrollo local constituye una carga de trabajo adicional no remunerada e invisible, que se viene sumando a las tareas productivas y reproductivas desempeñadas por las mujeres de las clases populares. Para ellas, en la práctica, se trata de una jornada triple de trabajo.

De igual forma, en el ámbito municipal, la participación de las mujeres en los movimientos comunitarios y en las iniciativas ciudadanas para el desarrollo local no ha dado lugar a una mayor representación política de las mujeres. A pesar de existir un ligero aumento en los índices de representación femenina en algunos países, ellas permanecen sub-representadas en los poderes locales, y esa presencia sigue marcada por una segmentación horizontal y vertical. Continúan concentradas en las comisiones y consejos ligados a las áreas sociales, espacios menos estratégicos y con menor prestigio, y pocas llegan a cargos de alta responsabilidad en la administración municipal. Y esto, a pesar de las medidas de discriminación positiva y de las cuotas adoptadas por varios países latinoamericanos en los años 90.

#### LA DESCENTRALIZACIÓN Y LAS REFORMAS DEL ESTADO

Desde los años 80, los procesos de descentralización están íntimamente relacionados a los debates sobre buena gobernanza. En este momento de globalización, el nivel local está siendo presentado como un lugar privilegiado en la reconstrucción de los lazos entre el poder político y el ciudadano. Algunas iniciativas locales se han transformado en verdaderos modelos a escala mundial, como demuestra el interés despertado por la experiencia de presupuesto participativo iniciada en 1989 en Porto Alegre.

Esa valorización del nivel local ofrece nuevas oportunidades para la participación de las mujeres en la esfera pública, y para la incorporación de la perspectiva de género en la agenda gubernamental. En Chile, las modificaciones introducidas en la Ley Orgánica Constituyente sobre las Municipalidades de 1999 extienden las responsabilidades de los municipios, abriendo nuevos frentes para la inclusión del tema de la igualdad de género en la agenda política. En Bolivia, la Ley de Participación Popular constituye uno de los mecanismos centrales del proceso de descentralización, ofreciendo nuevos canales para la expresión de las demandas sociales. En Uruguay, la descentralización participó de un



conjunto de factores que favorecieron la creación de la Comisión de la Mujer en la Intendencia Municipal de Montevideo.

Sin embargo, es importante resaltar que en América Latina la aceleración de los procesos de descentralización tuvo lugar paralelamente a la implementación de políticas de ajuste estructural marcadas por la privatización de servicios públicos y por la disminución del papel de regulación y de integración social del Estado. La atribución de nuevas responsabilidades a las entidades descentralizadas enfrenta así varios desafíos. Entre ellos, un margen de maniobra reducido, debido a los límites de descentralización de recursos financieros.

#### LOS DERECHOS DE LAS MUJERES Y LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA AGENDA POLÍTICA

Debido a las presiones del movimiento de mujeres, y siguiendo las directivas de las Conferencias internacionales sobre las Mujeres y sobre la Población, desde la Conferencia de México en 1975 hasta la Conferencia de Beijing en 1995, varios países han creado mecanismos institucionales encargados de promover los derechos femeninos y la igualdad de género en el ámbito nacional. Es el caso del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) en Chile, de la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres (SEPM) en Brasil, del Consejo Nacional de la Mujer en Argentina, de la Secretaría de la Mujer en Paraguay. En el ámbito local fueron creados los consejos, las coordinaciones, y las comisiones de la condición femenina y por la promoción de los derechos de las mujeres. En las áreas de salud de la mujer, el combate a la violencia contra la mujer, el empleo y la formación profesional, la educación, la promoción de los derechos humanos, esos nuevos espacios institucionales dieron luz a una pluralidad de experiencias.

A pesar de los avances importantes alcanzados por estos Consejos, vale recordar que muchas veces carecen de una posición estratégica y de un apoyo sostenido en la administración municipal. Muchos de ellos están ligados a comisiones sociales y no disponen de los recursos técnicos, financieros o de poder necesarios para incluir la temática de género de manera transversal en la agenda municipal. En la práctica, la política de género es sinónimo de políticas para las mujeres.

Frente a los límites prácticos del paradigma de la transversalización de la dimensión de género en las políticas públicas, el llamado *mainstreaming*, la aplicación de una perspectiva de género en el análisis y en la elaboración de los presupuestos públicos suena como un potente instrumento para hacer efectivos los derechos de las mujeres y la igualdad.



En este sentido, los presupuestos sensibles al género vienen despertando el interés de actores sociales e investigadores, gobiernos del Norte y del Sur, miembros de la sociedad civil y representantes de la cooperación bilateral y multilateral, para reflexionar sobre la gobernanza económica y financiera, y el papel de los presupuestos sensibles al género. Desde entonces, la comunidad internacional ha venido invirtiendo de manera creciente en las iniciativas de presupuestos sensibles al género, desarrolladas por los gobiernos y la sociedad civil en más de 60 países del mundo.

La legitimidad y visibilidad adquirida por este tema se debe a los esfuerzos de las organizaciones femeninas y de las investigadoras que, desde los años 90, incluyeron la cuestión presupuestaria en sus trabajos de *advocacy* y de análisis a favor de los derechos de las mujeres. ¿Por qué esos programas por los cuales las mujeres se habían movilizado no recibieron recursos suficientes y, a veces, ningún recurso? ¿Por qué, cuando ya se había preparado el presupuesto, esos recursos no fueron gastados? ¿Y por qué cuando fueron gastados, esos recursos no generaron los impactos sociales esperados? En los países signatarios de la CEDAW y de otras convenciones internacionales sobre los derechos de las mujeres, esos análisis del presupuesto público han puesto de relieve la incoherencia entre determinada retórica y una legislación progresista de un lado, y de otro, una práctica presupuestaria que perenniza las desigualdades.

## PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO: ORIGEN, CONCEPTOS Y JUSTIFICATIVA

### HISTORIAL

En 1984, en Australia, el Gobierno Federal realizó un análisis del impacto del presupuesto sobre las mujeres, pero no fue hasta 1995 que se creó una de las experiencias pioneras en presupuestos sensibles al género: la iniciativa sudafricana de las mujeres para el presupuesto. La misma fue lanzada por mujeres parlamentarias y organizaciones para evaluar el impacto del presupuesto nacional sobre mujeres y hombres. Desde el punto de vista sectorial, esa iniciativa integró áreas como la defensa y las relaciones exteriores, tornando visible la dimensión de género en sectores tradicionalmente considerados neutros desde el punto de vista de las relaciones de género. Esta perspectiva multisectorial permitió destacar la diferenciación de los intereses femeninos, y mostró que todas las mujeres no están siendo discriminadas por todas las políticas públicas, sino que en ciertas



circunstancias algunas lo están siendo más. Basada en un análisis realista del presupuesto, esa iniciativa identificó las economías que permitirían financiar la igualdad de género. O sea, esta perspectiva rompe con las creencias divulgadas según las cuales dar atención a los derechos y a las necesidades de las mujeres implicaría necesariamente incrementar los gastos. Ella redefinió las prioridades en términos de gastos públicos sin crear gastos adicionales, pero asegurándose de que los gastos existentes contemplasen las necesidades de las mujeres.

En 1995, en varios países del Commonwealth Británico (Reino Unido, Uganda, Tanzania), algunas investigadoras inician el análisis de género de los presupuestos públicos en diferentes áreas de la política pública, y las organizaciones de mujeres se movilizan para introducir cambios en los procesos de elaboración presupuestaria. Desde entonces, tales iniciativas se han multiplicado a nivel local, nacional y regional, llevadas adelante por organizaciones feministas, grupos de investigadores, movimientos por la transparencia presupuestaria y por gobiernos locales y nacionales.

#### ¿QUÉ SON LOS PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO?

El concepto de presupuestos sensibles al género es la traducción portuguesa un tanto distorsionada del término inglés *gender responsive budgets*. Esa traducción sólo refleja de forma imperfecta el concepto inglés; lo mismo ocurre con la traducción al español, los llamados *presupuestos sensibles al género*. En esas traducciones se pierden las nociones de responsabilidad y de rendición de cuentas implícitas en la palabra inglesa *responsive*. Sin embargo, a nivel lingüístico se entiende con facilidad, porque no se optó por hablar de presupuesto *responsable* ante la dimensión de género, o de presupuesto género-responsable. Esta pequeña aclaración semántica es necesaria para no olvidar que cuando nos referimos a presupuestos sensibles al género, no se trata tanto de una elección posible – eso es ser o no sensible al género –, más bien se refiere al hecho de que los presupuestos incorporen o no la perspectiva de género desde el punto de vista analítico y, al mismo tiempo, implica cierta noción de obligación por parte de los presupuestos participativos – o sea, del Estado – de integrar la dimensión de género.

En esta perspectiva, los compromisos políticos son constitutivos de los presupuestos, y no lo contrario. El presupuesto es la traducción cifrada de las prioridades sociales y económicas del gobierno. El mismo refleja los valores y lo que está siendo valorizado en un contexto específico en determinado momento. Esas prioridades pueden ser la reduc-



ción de la pobreza, el equilibrio macroeconómico, la educación fundamental, el empleo formal. Vale recordar que el presupuesto está constituido por los gastos públicos y por los ingresos; esto se debe a que los impuestos directos e indirectos, las tasas de uso de los servicios públicos, las tarifas y otros encargos tienen efectos diferentes sobre mujeres y hombres, y deben ser abordados también desde esta perspectiva.

Es importante aclarar que el presupuesto sensible al género NO es:

- Un presupuesto separado para las mujeres;
- La segregación presupuestaria en créditos alocados de forma separada para hombres y mujeres dentro del presupuesto general;
- Una recopilación de las medidas y asignaciones del presupuesto, destinada solamente a las mujeres;
- No significa aumentar los gastos de los programas destinados a ellas;
- No significa reducir el presupuesto del Estado por el valor del presupuesto de género;
- No presupone arbitrajes y negociaciones presupuestarias conflictivas, oponiendo a los hombres de un lado y a las mujeres de otro.

Un presupuesto sensible al género:

- Considera el impacto diferenciado de los ingresos y de los gastos públicos sobre mujeres y hombres;
- Toma en cuenta las diferencias, así como las relaciones entre los individuos (mujeres y hombres), inclusive a nivel de familia/unidad doméstica, en la preparación, presentación y ejecución del presupuesto;
- Incluye el análisis de género en la gestión de los gastos públicos;
- Examina las consecuencias de la asignación de los ingresos y de los gastos sobre mujeres y hombres a corto plazo, pero también a mediano y largo plazo, a lo largo de su ciclo de vida;
- Evalúa las implicaciones sexo-específicas del presupuesto para el empleo, la renta, el acceso a los bienes de producción y al crédito, así como los factores que influyen en las oportunidades, y los obstáculos diferenciados enfrentados por mujeres y hombres en su papel de actores económicos y sociales.

Un análisis de género del presupuesto:

- Es un análisis de las prioridades presupuestarias según la perspectiva de género, lo que destaca las implicaciones de las políticas presupuestarias sobre mujeres, hombres, niñas y niños;

- Puede ser relevante para las asignaciones presupuestarias, la ejecución y el impacto de los gastos públicos;
- Puede ser aplicada a los ingresos del Estado y destacar las desigualdades en el sistema de tributación directa e indirecta;
- Permite ilustrar las incoherencias entre las prioridades políticas y los recursos para su implementación;
- Provee insumos para la reorganización de los ingresos y de los gastos públicos, con vistas a incorporar las prioridades de las mujeres y la igualdad de género.

Desde el punto de vista de los derechos humanos, un presupuesto sensible al género es al mismo tiempo una obligación de conducta y una obligación de resultado por parte del Estado.

Con respecto a la igualdad entre mujeres y hombres, una obligación de conducta se refiere a la igualdad de tratamiento. Eso implica que:

- Para servicios comparables, los gastos por persona proporcionados de manera individual y separada para mujeres y hombres deben ser iguales;
- La proporción de los gastos consagrados a las mujeres debe ser igual a su proporción en la población de beneficiarios escogidos, con el cuidado de no reproducir estereotipos. Si ellos existen, se debe adoptar medidas de corrección para reducir las desigualdades y transformar los papeles;
- Para los servicios colectivos, una ponderación igual debe ser conferida a las prioridades de las mujeres y de los hombres;
- En términos de igualdad de género, los gastos públicos para cumplir con los compromisos y las obligaciones del gobierno deben ser suficientes.

En lo referente a las acciones y políticas públicas, entre otros, es también una obligación de resultado alcanzar las metas del milenio y los objetivos de desarrollo nacionales. Esa obligación no sólo se refiere al objetivo número tres de las Metas del Milenio y a los compromisos nacionales en términos de igualdad de género, sino también a la importancia de reducir las desigualdades para alcanzar los demás objetivos. Se trata de saber si los gastos públicos son suficientes y adecuados para, al mismo tiempo, reducir las desigualdades entre mujeres y hombres, y alcanzar los objetivos de desarrollo. El de la equidad, que se refiere a la reducción de las desigualdades entre los sexos y el raciocinio de la eficiencia socioeconómica, que se refiere a la integración del análisis de género a las políticas y presupuestos públicos. Esa perspectiva considera los objetivos de desarrollo como

interdependientes, y reconoce el carácter transversal de las desigualdades entre mujeres y hombres. A nivel de las políticas públicas, esto implica dos tipos de acciones complementarias: la adopción de medidas para corregir las distorsiones y desigualdades existentes (las acciones positivas), y la aplicación transversal de la perspectiva de género a los programas, políticas y presupuestos públicos a todos los niveles de gobierno (el “*mainstreaming*”).

#### ¿POR QUÉ INCORPORAR UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO A LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS?

Los objetivos y los avances propiciados por la inclusión de una perspectiva de género a los presupuestos públicos son numerosos, y contemplan los intereses de diferentes actores sociales, políticos y económicos.

##### *La promoción de la igualdad entre mujeres y hombres*

Los presupuestos sensibles al género permiten relacionar los compromisos asumidos por los gobiernos a favor de la igualdad de género y de los derechos humanos de las mujeres con las opciones realizadas por los mismos a la hora de recoger y alocar recursos públicos. Además de eso, los OSG (Orçamentos Sensíveis ao Género/ Presupuestos Sensibles al Género) fortalecen así la acción de los gobiernos para cumplir con los compromisos asumidos en la firma de la CEDAW, del Protocolo facultativo y de la Conferencia de Beijing, entre otros. Ellos aplican a los presupuestos una perspectiva de derechos humanos, convirtiendo la igualdad de género en un objetivo indicador de la buena gobernanza económica.

##### *La rendición de cuentas y el control social*

En la práctica, es difícil rendir cuentas y fiscalizar la traducción de los compromisos del gobierno con las mujeres en políticas y acciones concretas. Los OSG ofrecen insumos a los ciudadanos a la hora de pedir cuentas a los gobiernos y fortalecen las posibilidades de control social. A través de la movilización social y el análisis presupuestario, esas iniciativas han favorecido el acceso a la información sobre los créditos alocados y sobre la ejecución presupuestaria, destacando los créditos no ejecutados, los atrasos en la ejecución presupuestaria y su impacto en las poblaciones.

Para la sociedad civil y para las mujeres, los OSG propician una mejor inteligibilidad de los procesos presupuestarios. Las articulaciones que se construyen en el transcurso de esas iniciativas por un lado favorecen la construcción de alianzas más amplias en torno a

la defensa de los derechos de las mujeres, y por otro la creación de nuevos mecanismos de participación y de control social. Por último, el presupuesto se convierte en un elemento tangible en la evaluación de las políticas públicas para las mujeres.

#### *La transparencia de gestión*

Muchas iniciativas de OSG han sido llevadas a cabo en el contexto de reformas de la administración pública y de sistemas presupuestarios marcados por la búsqueda de resultados y por los imperativos de economía, eficiencia y eficacia en la gestión pública. En varios países, los análisis de género del presupuesto destacaron fenómenos de corrupción y de uso indebido del dinero público. En México, por ejemplo, esos trabajos demostraron que los fondos públicos alocados al combate del HIV-SIDA eran sistemáticamente desviados para financiar grupos religiosos ortodoxos, opuestos a la emancipación femenina.

En un contexto marcado por la descentralización y desconcentración de la gestión financiera, las iniciativas de OSG permiten también un mejor seguimiento de la ejecución presupuestaria y de las transferencias de fondos entre los diferentes niveles de gobierno.

De ese modo, los OSG incentivan la transparencia en los procesos presupuestarios, al potenciar nuevos frentes de combate a la corrupción, al desvío y al desperdicio de recursos públicos, y favorecer la consolidación de un sistema de gobernanza más democrático.

#### *La participación de las mujeres en la gobernanza económica*

Los OSG fortalecen las acciones de *advocacy* de las mujeres y crean nuevos mecanismos, estimulando la cualificación y participación femenina en los procesos de decisión sobre las políticas económicas y la política presupuestaria.

Ellos abren áreas claves de la vida política y económica a la participación de la sociedad civil.

#### *La eficiencia de gestión: desarrollo humano y productividad del trabajo.*

Las desigualdades entre los sexos tienen costos tanto económicos como de desarrollo humano. Las políticas macroeconómicas pueden aumentar o reducir tales costos a través de la política fiscal, los ingresos y los gastos del gobierno.

Un ejemplo emblemático es la economía de cuidado, a cargo casi exclusivo de las mujeres y de las niñas, que constituye un freno a su participación y progresión económica



y social. De hecho, el tiempo de trabajo dedicado a las actividades domésticas y reproductivas en la esfera privada dificulta la igualdad de acceso de las mujeres al trabajo remunerado, a la escolaridad, al empleo continuo durante el ciclo de vida, a la promoción profesional, a incrementos salariales y a un sistema de jubilación y de protección social. Eso no sólo expone a las mujeres a una mayor inseguridad en la vida, sino también disminuye su productividad en el trabajo, lo cual implica costos para la sociedad como un todo.

Por medio de nuevas herramientas de análisis socioeconómico, los OSG destacan las relaciones entre la igualdad de género, el desarrollo humano y la eficiencia económica. Ellos permiten identificar mejor las necesidades de la población y evaluar el impacto real de las acciones del gobierno, por medio de indicadores cuantitativos y cualitativos. En este sentido, los OSG estimulan el uso más eficaz y equitativo de los recursos públicos y participan de la creación de una nueva cultura de gestión, marcada por la búsqueda de resultados.

*Afinar el análisis y las políticas macroeconómicas: el trabajo no remunerado.*

Los equilibrios macroeconómicos suponen una adecuación entre los ingresos y los gastos públicos. Los esfuerzos del gobierno para restablecer y mantener esos equilibrios – y para no atentar contra el dinamismo de los mercados, entre otros a través de las políticas de ajuste estructural –, tuvieron impactos diferenciados sobre hombres y mujeres. Desde una perspectiva de género, las medidas de estabilización por medio de la compresión de los gastos públicos no redujeron los costos. De inmediato, ellas transfirieron los costos hacia otro sector, invisible y no contabilizado en el análisis y en la gestión macroeconómica, que es el sector de la reproducción de los recursos humanos dentro de la unidad familiar. La familia, y principalmente las mujeres, pasaron a proveer los servicios y bienes no garantizados por el Estado. O sea, se trata de falsas economías y de costos escondidos, con consecuencias perversas en términos de desarrollo humano sostenible a mediano y largo plazo. Por tanto, para evaluar el impacto real de la política macroeconómica y de las políticas de desarrollo, hay que tomar en cuenta el trabajo no remunerado de las mujeres. Lo que está siendo cuestionado aquí no es la preocupación con los equilibrios macroeconómicos en sí, sino las opciones escogidas para asegurar esos equilibrios. Se trata de analizar el impacto de los ingresos y de los gastos públicos no sólo sobre los equilibrios macroeconómicos, sino también sobre el desarrollo económico y social, sobre la pobreza y sobre las desigualdades, por medio de una perspectiva de género.



Los OSG marcan los límites y prejuicios enraizados en los paradigmas clásicos y neoclásicos de la economía y en las políticas macroeconómicas tradicionales, y ofrecen instrumentos para afinar el análisis económico. Los estudios llevados a cabo en el contexto de las iniciativas de OSG han desarrollado nuevas metodologías para el análisis de las condiciones microeconómicas del desempeño macroeconómico. Esas metodologías relacionan de forma más completa y sistemática los niveles micro, meso y macroeconómicos. Se trata de responder a las preguntas: ¿Quién gana y quién pierde? ¿Cuál es el impacto diferenciado sobre hombres y mujeres dentro de la unidad familiar?

Las herramientas alternativas desarrolladas por el paradigma del análisis macroeconómico por medio de una perspectiva de género, toman en cuenta todos los sectores de la actividad económica y productiva, incluyendo la economía de cuidado.

Una herramienta para superar los límites del análisis macroeconómico que viene atrayendo el interés creciente de los investigadores y gobiernos en los últimos años, es el llamado presupuesto-tiempo o uso de tiempo. El trabajo no remunerado de las mujeres permanece invisible en los sistemas de contabilidad nacionales. Sin embargo, para entender el impacto diferenciado de las políticas macroeconómicas sobre mujeres y hombres, se debe repensar el valor económico atribuido al trabajo no remunerado. Los estudios de uso del tiempo dan mayor visibilidad al trabajo no remunerado de las mujeres, y destacan también las relaciones entre la actividad remunerada y la no remunerada en la reproducción de la estructura familiar, de la fuerza de trabajo y del tejido social. Cuando se considera el tiempo (carga horaria) alocado a las actividades no mercantiles, estos estudios han demostrado que el volumen de trabajo realizado por las mujeres es mucho mayor que lo que las estadísticas oficiales señalan. Un estudio realizado en una comunidad pesquera en Bahía en los años 80, ya indicaba que las mujeres trabajaban un promedio de 95 horas por semana. La magnitud de esas cifras es común, y significa que el fenómeno de la pobreza debe ser entendido no sólo en términos de pobreza monetaria, sino también en términos de pobreza-tiempo. Partiendo de la constatación de que la esfera doméstica es productora y consumidora de bienes y servicios, tales análisis ilustran la ausencia de valor económico asociado al trabajo reproductivo y sus consecuencias perversas en términos de asignación de recursos. Por tanto, los OSG y las herramientas desarrolladas para analizar, entre otros, el impacto del presupuesto sobre el uso del tiempo de mujeres y hombres, afinan el análisis socioeconómico y suministran insumos indispensables para el diseño de políticas públicas eficaces en el combate a la pobreza.

## PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO: DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA

### LOS ACTORES

¿Con quién desarrollar iniciativas de OSG? Con todos los actores susceptibles de intervenir en el ciclo presupuestario. Ellos son:

- Los gobiernos: representantes y funcionarios del Ministerio de Hacienda, del Ministerio de Planeamiento, de Ministerios sectoriales, de Secretarías de la Mujer, las autoridades locales, los consejos y comisiones de derechos de las mujeres, los institutos de estadísticas, el Banco Central, los partidos políticos, etc.
- Las instituciones de auditoría y control: el Tribunal de Cuentas, los auditores y fiscales de diferentes ministerios, etc.
- El poder legislativo: el Parlamento, el Congreso y las Cámaras de Concejales, los sectores femeninos, las comisiones de presupuesto y finanzas, las comisiones sectoriales, etc.
- La sociedad civil: las organizaciones de mujeres, las organizaciones que promueven la transparencia en los procesos presupuestarios y en la rendición de cuentas, las ONGs y los movimientos sociales, los sindicatos, los medios masivos de comunicación, etc.
- Los centros de investigación y las universidades: las escuelas de administración pública, las facultades de economía, etc.
- La comunidad internacional: las agencias de cooperación bilateral y multilateral, las fundaciones, las instituciones financieras internacionales, etc.

Se observa que las iniciativas mejor realizadas son muchas veces aquellas que consiguieron construir alianzas entre una pluralidad de actores, cada uno de ellos teniendo que desempeñar un papel diferente en el proceso presupuestario. La construcción de alianzas entre la sociedad civil, investigadoras y autoridades políticas son importantes, para asegurar que esas iniciativas: (1) reflejen las prioridades de las mujeres, (2) tengan una base analítica y metodológica sólida; (3) incorporen los resultados de los trabajos de análisis a la elaboración de los presupuestos subsiguientes.

Si el objetivo de los OSG es la institucionalización de la igualdad de género en los procesos de planeamiento y en el presupuesto público, las iniciativas no deben limitarse a lo institucional. Para evitar riesgos de dilución de la temática de género en las reformas del Estado, es importante asegurar una amplia apropiación de las iniciativas por parte

de los diversos sectores de la sociedad, incluir mecanismos de diálogo y de participación política. Los presupuestos sensibles al género son procesos políticos. En ese sentido, la participación de las mujeres y de sus organizaciones es fundamental para estar seguros de que esas iniciativas contemplen la diversidad de los intereses de las mujeres y no se conviertan en meros ejercicios técnicos. Igualmente es importante inscribir tales iniciativas en el marco de los debates y de la agenda política sobre la promoción de la igualdad, además de consolidar la participación de los mecanismos institucionales de promoción de los derechos de la mujer.

#### LOS PROCESOS, LAS ESTRATEGIAS Y LAS METODOLOGÍAS

¿Cómo realizar presupuestos sensibles al género? No existe una respuesta única. Las iniciativas de OSG pueden ser desarrolladas a nivel local, nacional, regional o internacional. Ellas pueden contemplar los ingresos y/o los gastos del gobierno; pueden tener como foco de atención un programa, un sector específico, o todo el presupuesto público de forma transversal; pueden ser desarrolladas por iniciativa del gobierno, de la sociedad civil, del Congreso o de la Cámara de Concejales, o en conjunto; inclusive pueden tener como objetivo el análisis del presupuesto y/o la integración de la perspectiva de género al presupuesto. Es importante destacar que los OSG son procesos de largo plazo, y que deben ser considerados como herramientas, no como objetivos.

Los puntos de entrada de las iniciativas de OSG son todas las etapas del ciclo presupuestario, desde la elaboración y el planeamiento de las políticas públicas, la producción del presupuesto, su adopción, sus procesos de votación, la ejecución presupuestaria, el control de la ejecución y las auditorías, hasta la evaluación del impacto del presupuesto. Cada país, cada municipalidad tiene un marco jurídico e institucional propio para definir el proceso presupuestario. Así, los puntos de entrada difieren en función de las posibilidades y oportunidades de cada contexto. Por esto, es importante llevar a cabo un análisis institucional del cuadro en el cual se pretende trabajar, para identificar los pasos y los actores del proceso decisorio, así como del ciclo presupuestario.

Los diferentes sistemas presupuestarios tienen implicaciones diferentes para la implementación de iniciativas de OSG. *A priori*, es más fácil integrar la dimensión de género en sistemas presupuestarios por resultados. Tales sistemas fueron y están siendo implementados en varios países en el contexto de reformas de gestión pública. Por tanto, hay que aprovechar la oportunidad de esas reformas. Los presupuestos-programas cons-





tituyen puntos de entrada muy oportunos para los OSG, ya que el análisis de género requiere una atención anterior a la elaboración de los presupuestos. Se trata de adecuar los objetivos, los programas y los proyectos a las asignaciones y créditos presupuestarios, con la formulación de indicadores de impacto adecuados. Para saber si los recursos son suficientes y equitativos, deben desarrollarse análisis de los cuadros lógicos de los programas, y proyectos con presupuestos ya preparados.

Sin embargo, si los sistemas presupuestarios por resultados son más permeables al análisis e inclusión de la dimensión de género, en muchos casos tales sistemas fueron introducidos con paquetes de reformas, teniendo la economía y la eficiencia de los gastos públicos, y no la eficacia y la equidad, como principales criterios de éxito. En un contexto donde las mujeres fueron las principales víctimas de las llamadas “economías” en los gastos públicos, los sistemas presupuestarios atraídos por la búsqueda de resultados deben incluir en esos resultados tanto la economía y la eficiencia, como la eficacia y la equidad del gasto.

Existen varias metodologías de análisis del presupuesto de género. No existe un modelo único para todas las experiencias, y al mismo tiempo las diferentes metodologías no se excluyen mutuamente<sup>24</sup>. El denominador común es encuadrar el análisis de género del presupuesto dentro del marco de los derechos humanos y de la CEDAW, para ver si existen discriminaciones entre mujeres y hombres en la repartición de los gastos públicos, y si esos gastos son suficientes para responder a los compromisos de igualdad. Las metodologías más frecuentemente utilizadas y adaptadas son las de Ronda Sharp (Australia), Debbie Budlender (África del Sur) y Diane Elson (Reino Unido).

La metodología de análisis del presupuesto nacional desde la perspectiva de género, de Diane Elson, Debbie Budlender y Ronda Sharp, integra tres categorías para el análisis de los gastos: las medidas sexo-específicas destinadas a mujeres y niñas; las medidas de acción positiva a favor de la igualdad; y las medidas y programas genéricos donde el análisis de género debe ser aplicado a los gastos imputables a individuos y a los gastos de carácter colectivo, a los gastos tangibles mensurables y a los servicios intangibles de regulación. En un esfuerzo de sistematización, Diane Elson identifica siete herramientas para el análisis del presupuesto: el análisis de género de las políticas públicas, el análisis de género de los beneficiarios de servicios públicos, el análisis de género de la incidencia de los gastos públicos, el análisis de género del sistema fiscal, el análisis de género del impacto del presupuesto en el uso del tiempo, el análisis de



género del cuadro de gastos a mediano plazo, y el informe gubernamental de género del presupuesto.

Entre las metodologías desarrolladas en América Latina, vale destacar la metodología de la organización mexicana Equidad de Género, de análisis de género del presupuesto nacional en salud (Pérez Fragoso y Martínez Medina), y en la región andina, la propuesta metodológica para el análisis de género del presupuesto público (Andia, Betran).

En la práctica se debe separar el análisis de los gastos de funcionamiento (los salarios e inversiones en formación profesional de los empleados, los mecanismos de promoción interna, etc.) del análisis de los gastos de inversión. Para analizar los gastos de funcionamiento, una pregunta central es la disponibilidad de datos desgregados por sexo. Para los gastos de inversiones, se trata de aplicar una perspectiva de género al análisis de gastos para: (1) bienes y servicios de uso colectivo, como el saneamiento básico; (2) bienes y servicios cuyo uso puede ser más discriminatorio para las mujeres, como la falta de iluminación pública o de seguridad en el transporte público; (3) bienes y servicios destinados al consumo y a las necesidades casi exclusivamente masculinas; y (4) acciones que generan desigualdades a la hora de ejecutar los gastos en los programas de salud de la mujer, por ejemplo. Es importante resaltar que las discriminaciones y desigualdades no siempre pueden imputarse a la mala asignación de recursos, sino que también pueden ser fruto de distorsiones en el cronograma de ejecución presupuestaria.

Para analizar el impacto diferenciado del presupuesto sobre hombres y mujeres es importante tener un conocimiento detallado del proceso de decisión, del ciclo y del calendario presupuestario, de las etapas, de los actores y los criterios formales e informales que rigen esos procesos, así como entender el comportamiento de los actores, sus percepciones, capacidades, valores e intereses. Enseguida, se debe analizar cómo y cuándo la situación de la población está siendo integrada a estos procesos y cuáles son los efectos e impactos que estas etapas del proceso presupuestario producen en la población. Los desempeños presupuestarios pueden afectar a hombres y mujeres de forma diferente. El impacto diferenciado de la gestión de los recursos sobre la población se refiere a la (no) asignación de recursos, a la asignación (in)adecuada de recursos, a la asignación de recursos (in)suficientes, a la repartición (in)adecuada de los recursos, a la repartición desigual de los recursos en la población seleccionada según sus necesidades

específicas desde el punto de vista del género, y a los impedimentos y disfunciones de los sistemas y procesos presupuestarios.

El grado de dificultad para integrar una perspectiva de género a los gastos públicos depende de la naturaleza de los bienes y servicios suministrados. Para bienes tangibles y servicios individuales destinados a personas, esa relación es más evidente. Para servicios suministrados de forma colectiva se debe evaluar, sobre todo, la programación y la concepción de las políticas y de los proyectos desde una perspectiva de género, y analizar la correspondencia y suficiencia de los recursos alocados.

## PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO: LECCIONES APRENDIDAS

Desde los años 90, una pluralidad y diversidad de experiencias de OSG fueron desarrolladas en países de todos los continentes. Algunas a nivel local, otras enfocadas en un sector específico de la política pública, como la salud reproductiva o el combate a la violencia contra la mujer; otras, inclusive, contemplando el planeamiento y el presupuesto nacional en su totalidad. Algunas experiencias fueron iniciadas por movimientos de mujeres, que dieron un salto de calidad en sus reivindicaciones; otras fueron iniciativas gubernamentales para cumplir con los compromisos asumidos en Beijing y otros foros internacionales. Algunas se encuadran en contextos de reformas de gobierno, de la administración pública y de los sistemas presupuestarios que tienen como objetivo obtener un mejor desempeño en la gestión pública, así como la búsqueda de resultados medibles. Otras tienen como objetivo la participación de las mujeres en la gestión local.

Esas iniciativas se caracterizan por la diversidad de los actores involucrados, de las estrategias, de las herramientas desarrolladas y de los resultados alcanzados. Entre ellos podemos mencionar:

- La inclusión de la igualdad de género en las directrices presupuestarias en Marruecos y Venezuela;
- La integración de la dimensión de género en la reforma del Estado, y más específicamente, en la reforma del sistema presupuestario por resultados en Chile y Marruecos;
- El análisis de género del presupuesto anual (Reino Unido, Bélgica, País Vasco);
- La publicación de un Informe de Género de gobierno (Francia, Suecia, Marruecos);
- El control social del presupuesto por las mujeres (Brasil, México);

- La participación de las mujeres en la definición de las prioridades locales (región andina);
- El aumento de los recursos destinados a las políticas para las mujeres (región andina).

En el contexto de la descentralización, las iniciativas de OSG en América Latina se multiplicaron. Es el caso de Perú, Bolivia, Ecuador, México, Brasil, Uruguay, Chile, y de países del Caribe. En Chile, un estudio realizado en nueve municipalidades señala la falta de planeamiento adecuado a las necesidades de la población, destacando, entre otros, la carencia de datos e informaciones desagregados por sexo, la falta de transparencia presupuestaria, la confusión entre los beneficiarios de programas sociales, y la tendencia a considerar a las mujeres como un grupo homogéneo. En Ecuador, después de tales iniciativas, las ciudades de Quito y Cuenca reorientaron y aumentaron sus gastos a favor de las mujeres. En México, los recursos para programas de combate a la mortalidad materna aumentaron, y se condenó el desvío de recursos dentro de los programas de combate al HIV-SIDA.

Después de 15 años de experiencias en OSG en los más diversos contextos, podemos sistematizar algunas lecciones. Para que ocurran los cambios, vale destacar la importancia de:

- Profundizar en el conocimiento sobre los procesos presupuestarios, desde el punto de vista administrativo y político, y sobre los mecanismos de aprobación y de ejecución presupuestaria a nivel internacional, nacional y local;
- Fomentar apoyos políticos extranjeros (se trata de sensibilizar al Ministerio de Hacienda y de Planeamiento, a la comisión de presupuesto y a las secretarías encargadas de las políticas económicas y fiscales);
- Considerar como centrales las iniciativas de la participación ciudadana y la capacitación de las organizaciones de mujeres;
- Invertir en el fortalecimiento institucional de las secretarías, consejos y comisiones de políticas públicas para las mujeres;
- Construir alianzas amplias y desarrollar estrategias juntando varios actores (mujeres parlamentarias, sociedad civil, organizaciones de mujeres, ONGs, investigadores, gobiernos, ministerios sectoriales, congresos y cámaras de concejales, actores de la política económica internacional, los medios, etc.), para garantizar la sustentabilidad y la eficiencia de las iniciativas, así como promover cambios en las políticas, en los presupuestos y en los procesos de decisión;

- Definir claramente los objetivos buscados; por ejemplo, identificar un programa o una política específica – como la salud de las mujeres, el combate al virus HIV-SIDA, el saneamiento básico, el desempleo, etc.;
- Trabajar los diferentes niveles de decisión política y de ejecución de las políticas públicas, así como las relaciones entre los niveles local, nacional, regional e internacional;
- Consolidar la producción y el acceso a datos e informaciones disgregados por sexo, edad, localidad y otras variables, para atender mejor a las necesidades de cada ciudadana;
- Desarrollar sistemas participativos de monitoreo de las políticas públicas y de los presupuestos, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, e invertir en la producción de indicadores de resultado sensibles al género.

La falta de transparencia y de disponibilidad de los datos constituye un desafío constante y compartido por la mayoría de las experiencias de OSG en el mundo, sea debido a la escasez de datos disgregados por sexo, sea por el acceso limitado a la información presupuestaria. A este límite se suma, además, la necesidad de sensibilizar y entrenar a los gobernantes y funcionarios públicos al análisis de género, en un contexto gubernamental marcado por la falta de incentivos. Los OSG pueden así aparecer como presiones adicionales que se suman a una agenda gubernamental ya compleja y complicada. Es importante entender los OSG no como fardos adicionales, sino como herramientas innovadoras para alcanzar los objetivos y compromisos gubernamentales existentes, entre ellos los objetivos de reducción de la pobreza, de desarrollo humano y de desempeño económico y fiscal. Los OSG no tratan solamente de presupuestos, por lo que deben ser relacionados a un análisis de la política macroeconómica, y a las reformas de gobierno. Usando los presupuestos como un punto de entrada, esta perspectiva relaciona la igualdad de género con los planes de desarrollo nacional, las reformas fiscales, la reforma del sector público, la ayuda externa, el comercio exterior, la deuda y los mecanismos de descentralización, entre otros.

Para concluir, podemos afirmar que las iniciativas de presupuestos sensibles al género han llamado la atención hacia los costos y efectos perversos de la falta de equidad, en la recaudación y alocación de recursos públicos. Dichas iniciativas ilustran y denuncian los prejuicios enraizados en los paradigmas económicos en que se apoyan las políticas fiscales y las macroeconómicas. En un primer momento, esas iniciativas concentraron sus esfuerzos en el análisis de los gastos públicos, pero los presupuestos deben ser analizados

desde el punto de vista de los gastos y los ingresos. Al igual que los gastos públicos, desde el punto de vista del género la política tributaria no es neutra. Ella trae consigo prejuicios y medidas discriminatorias para las mujeres. En varios países, por ejemplo, los productos femeninos de primera necesidad forman parte de las categorías de productos sometidos a los más altos impuestos, los productos de lujo. Integrar el análisis de género de la política tributaria a las iniciativas de presupuestos sensibles al género permitirá consolidar el paradigma y las acciones políticas que de él se desprendan. En este sentido, debemos considerar también las conexiones entre las discriminaciones de género, raciales y étnicas en América Latina. En varios países, los resultados de las iniciativas de presupuestos sensibles al género han demostrado y reconocido la necesidad de contemplar de forma más sistemática la dimensión étnico-racial. No obstante, la integración de las cuestiones de etnia y raza a los análisis e iniciativas institucionales de OSG es aún muy incipiente. Se trata de abrir el nuevo campo paradigmático a las problemáticas raciales y étnicas, de desarrollar metodologías de análisis que permitan cruzar esas dimensiones. Se trata también de construir alianzas con los movimientos de mujeres indígenas y negras, como organismos del gobierno responsables por la promoción de la igualdad racial y los derechos de las poblaciones negras e indígenas.

Cualquiera que sea el desafío futuro, los presupuestos sensibles al género abren nuevos caminos para que las mujeres ejerzan sus derechos de ciudadanía y exijan más equidad en la gestión pública. Los procesos y las estrategias que marcaron la implementación de las experiencias locales y nacionales de presupuestos sensibles al género, demuestran que esas experiencias constituyen potentes herramientas en la democratización del Estado, en la democratización de las relaciones sociales, así como de las relaciones entre los gobiernos y las sociedades.

## NOTAS

- 21 Texto presentado en la Conferencia sobre “Presupuestos sensibles al género”, Red de Mercociudades-UNIFEM, Recife, 19-21 de junio de 2007.
- 22 *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, o Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres, documento adoptado en 1979 por la Asamblea General de la ONU (N/T).
- 23 Florence Raes. “Femmes et développement local en Amérique Latine”. En: *Chroniques féministes*, Bruxelles: Université des Femmes, 2003.
- 24 D. Budlender, D. Elson, G. Hewitt y T. Mukhopadhyay. *Gender Budgets Make Cents*. London: Commonwealth Secretariat, 2002; *Gender Budget Initiatives*. NY: UNIFEM, 2002.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BORGES SUGIYAMA, N. (2002). *Gender Budget work in the Americas: selected country experiences*. Austin: University of Texas.
- BUDLENDER, D. (2004). *Budgeting to fulfill international Gender and Human rights commitments*. NY: UNIFEM.
- \_\_\_\_\_, DIANE ELSON, D., GUY HEWITT, G. y TANNI MUKHOPADHYAY, T. (2002). *Gender Budgets make Cents*. Commonwealth Secretariat/IDRC/UNIFEM.
- CAGATAY, N. (2003). “Gender budgets and beyond: feminist fiscal policy in the context of globalization”. *Gender and Development*, vol.11, n.1, May.
- \_\_\_\_\_, KEKLIK, M., LAL, R. Y LANG, J. (2000). *Budgets as if people mattered: democratizing macroeconomic policies*. UNDP Conference paper series. NY: May.
- DE VILLOTA, P. (ed.). (2004). *Economía y género: macroeconomía, política fiscal y liberalización. Análisis de su impacto sobre las mujeres*. Barcelona: Icaria editorial/UNIFEM.
- \_\_\_\_\_. (2000). “La política fiscal no es neutral desde la perspectiva de género. Análisis crítico de la imposición sobre la renta en la Unión Europea”. En: “*The impact of the tax/benefits system on women’s work*”. European Commission.
- ELSON, D. (1998). “Integrating gender issues into national budgetary policies and procedures: some policy options”. *Journal of International Development*, 10.
- \_\_\_\_\_. (2004). *Monitoring government budgets for compliance with CEDAW*. NY: UNIFEM.

- Guía para la formulación de presupuestos públicos con enfoque de género en el sector salud.* (2004). México, DF: Secretaría de Salud/FUNDAR.
- HOFBAUER, Balmori H. (2003). *Gender and Budgets, overview report.* Sussex: Bridge.
- MARTINS COSTAD. (2003). *A gramática do orçamento a partir das perspectivas de gênero e raça: condições preliminares.* Panamá: Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- NORTON, A. y ELSON, D. (2002). *What's behind the budget? Politics, Rights and Accountability in the budget process.* ODI, June.
- Parliament, the Budget and Gender. Handbook for parliamentarians.* (2004). IPU/UNIFEM/UNDP/World Bank Institute, n.6.
- Presupuesto general de la Nación: revisión desde las perspectivas de género y equidad (ejercicio fiscal 2003).* (2003). Asunción: Cámara de Senadores/UNFPA.
- Presupuesto municipal de Asunción: Análisis desde las perspectivas de género y equidad (ejercicio fiscal 2004).* (2004). Asunción: Municipalidad de Asunción/UNFPA.
- Presupuestos sensibles al género: conceptos y elementos básicos.* (2002). México, DF: Secretaría de Salud/FUNDAR.
- RAES, F. (2006). "What can we expect from gender sensitive budgets? Strategies in Brazil and in Chile in a comparative perspective". *Women in Development Network*, Brussels: May.
- \_\_\_\_\_. (2003). "Femmes et développement local en Amérique Latine". En: *Chroniques féministes.* Bruxelles: Université des Femmes.
- REVES H. y WASH, H., (1999). *Women's and Gender Budgets: an anoted resource list.* BRIDGE Bibliography. Sussex: n.9, January.
- REPEM. (2002). *Talleres de género y presupuestos. Serie talleres de formación en macroeconomía.* Montevideo: UNIFEM/Heinrich Boll Stiftung.
- SHARP, R. (2003). *Budgeting for Equity: Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting.* NY: UNIFEM.
- "Special Issue: Growth, Trade, Finance and Gender Inequality". (2000). *World Development*, vol.28, n.7, July.
- UNIFEM. (2004). *Hacia la transparencia y la gobernabilidad con equidad: presupuestos sensibles al género en la Región Andina.* Quito.
- VALDÉS, A. y GUERRERO, E. (2001). *Género en los presupuestos municipales.* Santiago: Hexagrama consultoras/UNIFEM/UNDP.





# El uso de Internet para la gobernabilidad local cooperativa: el Presupuesto Participativo Digital en Brasil<sup>25</sup>

JOSÉ CARLOS VAZ\*

Esta ponencia es parte de la investigación “El uso de Internet para la gobernabilidad local cooperativa – Perspectivas Latinoamericanas” promovida por LogoLink – Iniciativa de Aprendizaje sobre Participación y Gobernabilidad ([www.logolink.org](http://www.logolink.org)), una red de trabajo internacional sobre asuntos de participación y gobernabilidad local. La investigación intenta desarrollar el conocimiento acerca del uso de los recursos de Internet, especialmente las herramientas del gobierno electrónico (e-gobierno) para promover la administración cooperativa a nivel local. Las principales actividades de la investigación se centran en Internet y otros recursos electrónicos para monitorear la participación y las deliberaciones sobre los presupuestos administrativos locales o desembolsos en diferentes países. Este es un tema fundamental para ampliar el alcance de la democracia participativa y deliberativa, y fortalecer sus raíces en las comunidades locales. La investigación es también una oportunidad de reunir académicos de diferentes países para cooperar e intercambiar ideas y experiencias sobre la materia.

En este artículo, brindamos hallazgos sobre experiencias brasileñas recientes en la utilización de Internet para la administración local, especialmente en el Presupuesto Participativo (PP). Se presenta un panorama de estas experiencias, para permitir una mayor

---

\* Doctor en Administración de Empresas – Sistemas de Información por la Fundação Getúlio Vargas SP (2003), enseña Administración Pública en la Universidad de São Paulo, Brasil (Escuela de Artes, Ciencias y Humanidades) y dirige el Comité Ejecutivo Internacional de la Red de Trabajo LogoLink.



comprensión de los acercamientos al PP brasileño y las vías en que Internet puede apoyarlos. Tres casos notorios se exploran detenidamente: las municipalidades de Ipatinga y Belo Horizonte, ambas en el Estado de Minas Gerais, y Porto Alegre, en el Estado de Rio Grande do Sul.

Algunos gobiernos locales han estado trabajando en el uso de Internet para reforzar las iniciativas del Presupuesto Participativo, lo cual ofrece a los ciudadanos una oportunidad de participar directamente en las deliberaciones del presupuesto. Con la utilización de Internet, estos presupuestos participativos de los gobiernos locales pueden alcanzar mayores audiencias y miles de personas pueden deliberar acerca de la asignación del presupuesto. Esta ponencia expone cómo las más exitosas experiencias han funcionado, y las vincula al gran desafío del gobierno electrónico así como a identificar su capacidad real en la construcción de nuevas relaciones políticas en Brasil y otros países.

## E-GOBIERNO EN EL CONTEXTO BRASILEÑO

El gobierno electrónico es una noción en debate. Los acercamientos más conservadores tienden a depositar en el e-gobierno las expectativas del incremento de la eficiencia, la participación y el control social de acuerdo con las pautas sobre las cuales la sociedad ya está organizada.

Por esto, se trata de una modernizada visión conservadora de las relaciones entre la sociedad civil y las administraciones, en la cual la participación pudiera reducirse a través de la eficiencia en las asignaciones o la construcción ideológica de la legitimidad para los gobiernos. Otras opiniones perciben que las democracias radicalizadas ven al gobierno electrónico como una herramienta para modificar el interés público hacia una mayor participación en el proceso de toma de decisiones (VAZ, 2005).

La diseminación de las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs), y especialmente la utilización de Internet, impulsa las prácticas sociales y las relaciones ciudadanas. Siguiendo esta idea, los nuevos actores sociales buscan apropiarse ellos mismos de la tecnología en su ámbito y en sus relaciones con otros. En otras palabras, se establece un nuevo campo de conflicto social y debates, y la idea de “governabilidad electrónica” surge.

Los debates sobre el contenido abarcan las discusiones sobre las estructuras para la utilización de las TICs por los gobiernos, para incrementar la participación ciudadana y



el control social sobre las acciones gubernamentales, así como reclamar la movilización de las organizaciones de la sociedad civil alrededor del tema.

Solamente es posible hablar de gobernabilidad electrónica si las TICs se aplican a las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil organizada, tomando en consideración las posibilidades tecnológicas ofrecidas por los llamados recursos del “gobierno electrónico”. A pesar de sus diferentes enfoques, todos los autores comparten la idea del gobierno electrónico como la de una aplicación intensa de las TICs a los procesos de brindar servicios y a la relación de las administraciones con los ciudadanos a través de la mediación electrónica continua y remota. Algunos autores establecen diferencias entre gobierno electrónico y gobernabilidad electrónica. A los efectos de este artículo, la gobernabilidad electrónica está incluida en el gobierno electrónico.

Al utilizar las TICs para referirse a los ciudadanos, las acciones de los gobiernos se refieren a las prácticas y visiones ciudadanas presentes en la sociedad. Este proceso no es mecánico, ni puede ser considerado de manera determinista. Ni hay neutralidad en las relaciones que se establecen. Incluso cuando se hace uso de formas relativamente similares, al nivel de los equipos técnicos y tecnológicos, la relación entre los gobiernos y los ciudadanos pueden adquirir diferentes formas y, de este modo, influyen de distinta manera en los procesos del ejercicio ciudadano. La calidad y profundidad de las relaciones establecidas, tanto en términos individuales como colectivos, interactúan con amplios procesos sociales. El objeto de esas relaciones abarca desde las relaciones individuales de la ciudadanía con el gobierno en búsqueda de servicios públicos, hasta las relaciones de gobernabilidad entre los gobiernos y la sociedad organizada.

Hablar de gobernabilidad electrónica en el contexto brasileño, que combina las posibilidades tecnológicas, los recursos y el trabajo calificado con las grandes desigualdades sociales, es hablar de agudas contradicciones sociales. Esto requiere la construcción de alternativas para preservar las TICs de profundizar la brecha de exclusión social que divide a los brasileños en dos mundos muy distantes, y transformarlas en un instrumento para promover las oportunidades y el acceso a los derechos.

El acceso a Internet es otro tema principal relacionado con las condiciones sociales y culturales que mantienen a las personas fuera de las tecnologías, y explica también la carencia de servicios e infraestructura a los que muchos de los ciudadanos pueden acceder.

Este contexto nos obliga a pensar acerca de cómo trabajar sobre temas tecnológicos en países donde la pobreza y las desigualdades son lo suficientemente fuertes como para tener un impacto en los sistemas políticos y la cultura política.



Simultáneamente, Brasil es un país muy urbanizado y tiene muchas grandes ciudades, algunas de ellas con millones de habitantes. Estas ciudades combinan la disponibilidad de la tecnología, los recursos y el trabajo calificado con desigualdades sociales, junto con una fuerte presencia de movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil.

Esto reclama la construcción de alternativas que transformen las TICs en un instrumento para promover oportunidades y acceso a los derechos a través de nuevos recursos de gobernabilidad electrónica que se ajusten al contexto brasileño.

Para comprender las posibilidades y limitaciones tecnológicas de diseminar las aplicaciones de las TICs, debemos explorar el vínculo entre las TICs y los derechos políticos. Para buscar un marco conceptual de las posibilidades de profundizar la relación entre los gobiernos y los individuos o las organizaciones sociales mediante las herramientas de gobernabilidad tecnológica, es necesario cambiar la vista más allá de los recursos tecnológicos disponibles y mirar hacia los procesos sociales concretos en los cuales los ciudadanos y la sociedad interactúan con el Estado en la lucha por construir los derechos. Uno tiene que evitar la reducción del tema a un simple objeto técnico, lo cual despolitizaría el problema. La solución es establecer los derechos ciudadanos como punto de referencia para el debate sobre el contenido y la forma de la administración de las TICs en la relación entre gobiernos y ciudadanos. En este sentido, debemos identificar qué derechos pueden ser alimentados mediante las aplicaciones de las TICs, su rol y las formas en que el gobierno y las organizaciones sociales pueden actuar para mejorar su alcance. Vaz (2005) propone una tipología para estos derechos, e identifica seis derechos:

- Derecho a información de interés particular;
- Derecho a los servicios públicos;
- Derecho al tiempo propio;
- Derecho a ser escuchado por el gobierno;
- Derecho al control social sobre el gobierno;
- Derecho a participar en la administración pública.

Los primeros tres derechos están relacionados con el desarrollo de los servicios públicos y el acceso a los derechos individuales:

*Derecho a información de interés particular:* al proveer información general (e.g. horarios de ómnibus) o información aduanal (e.g. situación del pago de impuestos) a los



ciudadanos, las aplicaciones de las TICs pueden ayudarlos al acceso a información necesaria por razones personales. Estas son informaciones a las cuales ellos tienen derecho a acceder.

*Derecho a los servicios públicos:* las aplicaciones de e-gobierno ayudan a las personas a acceder a los servicios públicos sea proveyendo la información o brindando la disponible para ayudar a las personas a acceder a los servicios (e.g. gráfico de servicios).

*Derecho al tiempo propio:* al proveer a las personas formas remotas de obtener servicios e información del gobierno, las aplicaciones de e-gobierno y e-gobernabilidad ayudan a las personas a ahorrar tiempo y evitar acudir a las oficinas gubernamentales, de modo que las personas puedan utilizar su tiempo de manera más interesante.

Los seis derechos están relacionados en su totalidad: se refuerzan uno al otro, y pueden ayudar a reforzar el acceso a otros derechos, especialmente el derecho a la información de los ciudadanos. Los tres primeros tienen poca relación con los derechos políticos como se verá más adelante, de modo que pueden ser considerados como menos vinculados a la participación política.

Los últimos tres están vinculados al ejercicio de los derechos colectivos, y necesitamos brindarles especial atención para poder entender la gobernabilidad electrónica y el potencial de las TICs para promover la ciudadanía a ese nivel.

*Derecho a ser escuchado por el gobierno:* tal derecho presupone un tipo de relación entre el gobierno, los ciudadanos y los grupos organizados en la sociedad que no sea exclusivamente en una dirección. Tal relación está sostenida sobre la idea de que los ciudadanos tienen el derecho de comunicarse con el gobierno, garantizándoseles canales formales para la comunicación e interacción.

El derecho a ser escuchado por el gobierno toma forma tanto al nivel individual, al propiciar el contacto de los ciudadanos con el gobierno, como también en términos colectivos, por medio de los canales de contacto con la sociedad organizada. Su ámbito abarca también desde las demandas particulares hasta las que incluyen los derechos colectivos y dispersos.

Para promocionar estos derechos es posible emplear recursos interactivos, tales como actividades de mediación a través de Internet, centros de servicio electrónico o telefónico, foros electrónicos, votos de opinión y evaluación de los servicios públicos vía Internet.

La existencia de canales de contacto permanente dirigidos a garantizar al ciudadano el derecho a ser escuchado es un recurso que no necesariamente garantiza que los ciuda-





danos y sus organizaciones intervendrán en las acciones gubernamentales. Sin embargo, esto debe crear condiciones preliminares y un ambiente favorable para el ejercicio del derecho a la participación ciudadana y al control social sobre el gobierno para ser llevado a cabo efectivamente.

*Derecho al control social sobre el gobierno:* el control social sobre el gobierno está directamente asociado con la promoción de la transparencia, permitiendo a los ciudadanos y sus organizaciones mantener contacto con la formulación de la política gubernamental y las iniciativas. Crea condiciones para establecer relaciones de confianza entre los gobernados y los gobernantes y legitima las acciones de los últimos. Por otra parte, requiere la existencia de mecanismos para garantizar la contabilidad de las acciones gubernamentales. Este derecho está vinculado con la noción de apertura como información universal y gratuita provista por el gobierno (DEMCHAK *et alli*, 2000).

Esta categoría de derechos, cuando es promovida mediante el uso de Internet, debe incluir iniciativas que permitan la rendición de cuentas y su apropiación por la sociedad. De este modo incorpora iniciativas de acceso por los ciudadanos a la información sobre las acciones gubernamentales, basadas en la noción del derecho a la información pública que permitirá seguir, acceder y controlar las actuaciones gubernamentales, tales como, por ejemplo: la publicación de extractos financieros, informes sobre actividades de las agencias públicas, planes gubernamentales, el avance de las obras públicas y diseminación de los resultados de los procesos de subasta pública.

*Derecho a la participación política:* en contraste con el control social sobre el gobierno, con su carácter fundamentalmente colectivo, la participación ciudadana sucede a través de acciones individuales de ciudadanos o sus organizaciones como actores sociales que tienen sus proyectos propios.

Las iniciativas de comunicación interactiva entre gobiernos y ciudadanos que permiten a los últimos, de cierta manera, intervenir en la administración de los servicios y las políticas públicas, en teoría pueden lograr y consolidar el derecho a la participación política en la esfera del gobierno. Aquí se puede incluir la posibilidad de participación en procesos de discusiones colectivas a través de los recursos interactivos presentes en los portales, las posibilidades de brindar opiniones sobre proyectos gubernamentales e incluso experiencias al votar en Internet, lo cual todavía no se ha extendido.

También podemos clasificar en esta categoría las acciones para divulgar y estimular actividades en procesos de participación promovidos por el gobierno, tales como aque-





llos de los presupuestos participativos, vistas y audiencias públicas, y orientaciones tales como los requisitos para participar en dichos actos.

Algunos pocos gobiernos locales han estado trabajando en el uso de las TICs, principalmente Internet, para reforzar los procesos participativos. Con el uso de Internet, algunos Presupuestos Participativos de gobiernos locales han alcanzado más amplia audiencia y miles de personas han sido capaces de deliberar acerca de las asignaciones de presupuesto. Otras iniciativas sobre interacción electrónica ciudadano-gobierno, como son las consultas, han sido utilizadas en algunos países.

Tales experiencias necesitan ser mejor conocidas para comprender cuál puede ser su verdadero impacto sobre la participación, la responsabilidad democrática y la transparencia. ¿Cuáles son las posibilidades reales de las TICs para que los gobiernos locales promuevan estos valores y los hagan efectivos? ¿Son ellas un verdadero nuevo conjunto de poderosas herramientas o sirven justamente como recursos de mercado para el gobierno? ¿Cuáles son las lecciones que estas experiencias nos pueden enseñar? ¿Cómo utilizar estas para ayudar a los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y los donantes para diseñar e implementar mejores políticas que profundicen en la democracia al nivel local?

## EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO BRASILEÑO Y LA INTERNET

A pesar de su importancia política y visibilidad, el PP solamente ha sido adoptado por un pequeño número de municipalidades brasileñas (únicamente algunas centenas en cinco mil municipalidades). Los primeros casos de PP florecieron a finales de los años 80, durante el proceso de democratización brasileño. Estas experiencias fueron promovidas por los primeros gobiernos locales dirigidos por el PT (Partido de los Trabajadores), en aquel momento solamente unas pocas docenas, pero algunas de las ciudades más grandes y de más relevancia política. El PP enfrentó fuerte resistencia de los consejos municipales y los sectores conservadores. En muchos casos, los gobiernos locales de otros partidos que reemplazaron a los gobiernos del PT interrumpieron el PP, haciendo con la pausa una importante limitación para el desarrollo del PP. En años recientes el PP logró visibilidad internacional, no es ya una propuesta exclusiva del PT, y ha sido adoptada por muchos gobiernos locales de diversos partidos políticos. Cierta grado de deliberación pública y toma de decisiones participativa se ha convertido en más usual y no suena como un peligro izquierdista como solía ser en los años 80.



Avritzer (2006) separa el rol de las asociaciones de la sociedad civil actual en la emergencia del presupuesto participativo, así como en su formato institucional. Usualmente los PP se sustentan en una serie de asambleas populares compuestas por delegados de las regiones y barrios de la ciudad. El gobierno municipal reserva cierta cifra del presupuesto de la ciudad para que esas asambleas, en uno o más niveles, discuta y decida cual proyecto de desarrollo público local deba ser aprobado. Las decisiones son cumplidas por los gobiernos municipales, quienes las incluyen en las propuestas municipales de presupuesto del próximo año para ser enviadas a la alcaldía. Las asambleas de los niveles inferiores (barrios) están abiertas a todo el mundo. Para los niveles superiores (región y ciudad) las reuniones de PP están compuestas por delegados elegidos por asambleas de los niveles inferiores. Muchas veces también hay asambleas temáticas para asuntos como la educación, el transporte público, etc. Muchas ciudades tienen una comisión municipal para decisiones de alto nivel y para monitorear la implementación de los proyectos de desarrollo del PP. Esta comisión está a cargo de aprobar la lista final de los proyectos de desarrollo, monitorear los proyectos y dialogar con el gobierno acerca del diseño de las actividades del PP.

El PP se centra principalmente en proyectos de desarrollo infraestructural que impulsan las necesidades de la población de bajos ingresos, tales como la pavimentación de calles, nuevas escuelas, nuevos hospitales públicos o instalaciones de salud, construcciones contra inundaciones y espacios públicos de esparcimiento. Oliveira *et alli* (2003) destacan algunos resultados del proceso del presupuesto participativo: “el mejoramiento de las condiciones de vida en la comunidad que se beneficia con las inversiones, gracias a las modificaciones de acciones de acuerdo con los reclamos examinados por la población, mayor compromiso de los gobiernos con los proyectos seleccionados, control social ejercido por representantes de la población, creación de canales participativos con poderes reales en la toma de decisiones y empoderamiento de los liderazgos populares.”

Según los mismos autores, “los principios de los que este sistema se deriva son las dos razones clásicas para la participación de los ciudadanos en las decisiones sobre política pública: que el ciudadano tiene derecho a decidir acerca de cómo los gastos públicos deben ocurrir en la localidad, y que esta participación mejora la colocación de los recursos”.

La relativa propagación del PP a finales de los años 90 y los 2000 tiene en cuenta la emergencia de nuevos acercamientos y métodos, incluyendo algunas experiencias de PP a través de Internet. Hay cinco niveles de la adopción de Internet para el PP:



- *Internet como herramienta para proveer información acerca del PP cara a cara:* el uso gubernamental de Internet para explicar cómo funciona el PP, brindar información acerca de las reuniones del PP, etc.
- *Proveer información básica acerca de la implementación de las deliberaciones del PP:* información para el desenvolvimiento básico del PP y monitoreo para ayudar a las personas a seguir los programas. Muchas veces proveyendo información sobre la situación del proyecto de desarrollo, si se ha “concluido” o si está “en ejecución”.
- *Proveer información detallada y/o personalizada acerca de la implementación de las deliberaciones del PP:* permitir a las personas el control de la implementación en términos del calendario y la asignación de recursos y también monitorear los desarrollos relacionados con regiones determinadas o asuntos de interés.
- *Deliberación apoyada parcialmente por el uso de Internet:* el sitio Web del PP es utilizado como una herramienta para que los ciudadanos presenten prioridades y propuestas para su deliberación en las asambleas cara a cara.
- *Deliberaciones totalmente apoyadas en Internet:* los ciudadanos están capacitados para votar por sus prioridades en-línea.

Muchas de las municipalidades brasileñas del PP se sitúan en el nivel 1 o 2. Ellas utilizan Internet solamente para proveer información básica, incluso fracasan muchas veces al presentar alguna información sobre la situación de ejecución de los proyectos de desarrollo del PP. Esto significa que las páginas web del PP están hechos para ser “anuncios electrónicos del PP”.

Solamente unas pocas ciudades proveen información detallada y/o personalizada sobre la implementación del PP con varios niveles de detalle (Nivel 3).

Los niveles 4 y 5 son muy recientes. Únicamente la ciudad de Ipatinga experimenta el nivel 4; crea espacios para que los ciudadanos presenten sus propuestas al PP a través de Internet. La ciudad de Belo Horizonte, otro buen ejemplo, ha adoptado completa deliberación apoyada en Internet, al lado de asambleas regulares cara a cara.

A los efectos de este artículo, tres casos fueron analizados brevemente: las municipalidades de Ipatinga y Belo Horizonte, en el Estado de Minas Gerais (sudeste de Brasil) y Porto Alegre, en el Estado de Rio Grande do Sul, el Estado más sureño de Brasil. Ipatinga (Nivel 4) fue el primero en utilizar Internet en cierto grado para la deliberación del presupuesto; Belo Horizonte (Nivel 5) fue la primera municipalidad de Brasil en adoptar deliberación completamente apoyada en Internet; y Porto Alegre

(Nivel 3) es la mejor experiencia conocida de PP brasileño; funciona ininterrumpidamente desde 1989.

#### PORTO ALEGRE

Porto Alegre es la ciudad capital del Estado más sureño de Brasil, Rio Grande do Sul, que ocupa el cuarto lugar en la economía nacional y es el quinto Estado brasileño más poblado. La población de la municipalidad de Porto Alegre tiene alrededor de 1,4 millones de habitantes, dentro de un área metropolitana de 31 municipalidades que alcanza alrededor de cinco millones de habitantes.

El PP comenzó en Porto Alegre en 1989. Avritzer (2006) argumenta que el presupuesto participativo surgió en Porto Alegre debido a las excepcionales condiciones de las características sociales y políticas de la ciudad. Después de la experiencia de Porto Alegre, el Presupuesto Participativo se diseminó alrededor del país, principalmente entre las municipalidades gobernadas por el Partido de los Trabajadores (PT), y se convirtió en una famosa experiencia internacional. Muchos académicos han estudiado la historia del Presupuesto Participativo de Porto Alegre, su desarrollo e impacto político.

A pesar de su relevancia como la mejor referencia internacional del PP, Porto Alegre no utiliza Internet para apoyar la deliberación sobre el presupuesto. El método cara a cara del PP, sostenido durante casi dos décadas de práctica, desarrolló profundas raíces en la sociedad civil; el nuevo gobierno que siguió al PT en 2005, luego de dieciséis años de este en el poder (cuatro períodos), lo mantuvo.

Además de diseminar la información sobre el PP, Porto Alegre utiliza Internet como una herramienta que brinda monitoreo de la información sobre la implementación del PP.

La información general sobre el PP abarca:

- Información histórica acerca del PP de Porto Alegre;
- Detalladas explicaciones sobre los mecanismos del PP y criterios acerca de: asignación de los recursos, elección de delegados, procedimientos de la toma de decisiones, y arquitectura de la gobernabilidad del PP (PORTO ALEGRE, 2008);
- Temas para las reuniones del PP y asignación de recursos, tanto de las regiones como de los barrios, y asuntos temáticos;
- Agenda de las reuniones del PP;

- Fotos de la última reunión (en muchas de ellas, fotos del Alcalde hablando en las asambleas);
- Prioridades escogidas anteriormente y proyectos de desarrollo seleccionados desde 1999.

Un glosario de palabras y expresiones del PP. Implementar el monitoreo de la información es provisto al usar la base de datos del PP en un ambiente de red. Esto permite a los usuarios hacer cuatro diferentes tipos de preguntas: mediante el número ID del trabajo (no existe una lista de ID: los usuarios tienen que conocerlos); por año y agencia municipal a cargo del trabajo; por región, agencia municipal y año; por asunto temático y año. Las preguntas abarcan el período desde 1990 hasta el presente.

Al realizar una pregunta, los usuarios recibirán una lista de demandas que se ajusta a los criterios de la pregunta. La lista presenta los números de ID de los proyectos de desarrollo, así como una breve descripción y su situación (exactamente, tres posibles opciones: terminado, en proceso, u otro, para las situaciones inusuales). Al hacer un clic sobre un proyecto de desarrollo específico, los usuarios reciben información más detallada sobre la situación y los próximos pasos.

La página web de Porto Alegre no puede ser considerada sin tomar en cuenta la movilización de la sociedad civil alrededor del PP. Puesto que allí existe una fuerte tradición participativa y un liderazgo comprometido con los resultados del PP, el monitoreo municipal no solamente se hace a través de Internet, sino que puede ser realizado sin ella por los líderes comunitarios en sus barrios, y también por los muy experimentados delegados del PP. Monitorear información en la página web es un recurso adicional para seguir la implementación del PP y un seguro recurso de considerable transparencia.

#### IPATINGA

Ipatinga es una municipalidad de mediano tamaño en el Estado de Minas Gerais (en la región sudeste de Brasil). La ciudad tiene una población de 227 mil habitantes (IBGE, 2008), y estuvo gobernada por el Partido de los Trabajadores (PT) desde 1989 hasta 2004.

El presupuesto participativo comenzó en 1989 y ha cambiado a través de los años, para convertirse en un importante espacio de deliberación pública acerca del presupuesto municipal para las inversiones en los proyectos de desarrollo infraestructural.

Durante los gobiernos del PT, el PP fue utilizado para decidir sobre un significativo número de proyectos de desarrollo.

Oliveira *et alli* (2003) han mostrado algunas cifras: en 2003, el Presupuesto Participativo de Ipatinga situó US\$1.2 millones para los proyectos de desarrollo barriales y casi US\$12 millones para proyectos de desarrollo a largo plazo incorporados al plan de inversiones cuatrienal. Entonces, según esos autores, la cifra total sometida a decisiones colectivas fue de casi US\$13 millones, lo cual significa más del 135 % del presupuesto total de la ciudad para el año 2004. No existen datos disponibles para los años siguientes.

El presupuesto participativo fue adoptado por el gobierno de Ipatinga en 1989 y ha seguido los niveles habituales. Oliveira *et alli* (2003) muestran las características principales de la experiencia de Ipatinga:

- Los barrios municipales, distritos y comunidades rurales están agrupados en nueve sectores regionales. En cada sector, el gobierno municipal reserva cifras diferentes para sus prioridades. Las cifras de los recursos se definen tomando en cuenta la ciudadanía activa, social, y criterios administrativos.
- Como otras experiencias, el PP de Ipatinga tiene un consejo principal que incluye a los funcionarios municipales, representantes de entidades de la sociedad civil y delegados regionales. Este es el Consejo Municipal del Presupuesto (CMP), cuyas reuniones definen las propuestas de prioridades para las diferentes regiones.
- El Congreso Municipal para las Prioridades del Presupuesto (Congresso Municipal de Prioridades Orçamentárias – COMPOR) es el evento final que cierra el ciclo anual del presupuesto participativo, con la aprobación de los presupuestos para los proyectos de desarrollo escogidos como prioritarios.
- Las propuestas aprobadas por el COMPOR son incorporadas a las propuestas de ley de presupuesto del año siguiente para ser enviadas al Consejo Municipal.

En 2004, el candidato del PT perdió las elecciones ante un candidato opositor. El nuevo gobierno mantuvo el PP, pero a pesar de los esfuerzos, perdió visibilidad e importancia entre las prioridades del gobierno de la ciudad. La versión en Internet del PP de Ipatinga también se mantuvo hasta 2007. Desde 2002 hasta 2004 fue denominado Presupuesto Participativo Interactivo (PPI). El nuevo gobierno renombró el PP como Presupuesto Popular Extendido (Orçamento Popular Ampliado, OPA).

Aunque el gobierno continúa utilizando una herramienta para sugerir prioridades, la página web del PP actual (IPATINGA, 2008) retiene poca información y aspectos de la



página web precedente IPB. La página web anterior albergaba información presupuestaria participativa para realzar la participación y el monitoreo. Esto es una evidencia de cómo el PP perdió importancia en el nuevo gobierno de Ipatinga.

El PP en Internet de Ipatinga comenzó en 2001, con el ánimo de extender el alcance del PP a nuevos grupos sociales como los jóvenes y la clase media. Esto no significaba sustituir o competir con los encuentros cara a cara del PP que proporciona el IPB. El PP de Internet solía tener dos aspectos principales:

- *Herramienta de deliberación*: un mecanismo para indicar en-línea las prioridades de las propuestas del PP;
- *Herramienta de monitoreo*: monitoreo interactivo y personalizado de la implementación del PP.

La utilización de Internet para las deliberaciones del PP en Ipatinga han sido solamente indicativas. Una vez que son definidas en las reuniones cara a cara las propuestas para formar parte del presupuesto municipal, ya sean regionales o municipales, los ciudadanos solamente podrán presentar propuestas de prioridad en posteriores fases deliberativas.

Cada año, en el período que precede a las asambleas regionales, la página web IPB se abría para recibir propuestas de prioridad de los ciudadanos. Estaba diseñado para un fácil uso y evitaba la colocación de barreras burocráticas para la participación, aun cuando se tomaban en cuenta aspectos de seguridad.

Se necesitaba tener una dirección de correo electrónico válida para participar y dar a la municipalidad un canal de comunicación con los ciudadanos; de esta forma se enviaba información acerca de las prioridades de implementación de los PP y se invitaba a las asambleas regionales (IPATINGA, 2007).

Para las personas sin acceso a Internet, había computadoras disponibles en emplazamientos públicos de la ciudad que recibían el apoyo por parte de empleados de la municipalidad para ayudar a las personas explicándoles cómo utilizar la página web para indicar sus prioridades en el proceso del presupuesto participativo.

Las propuestas en línea se sometían a votación junto con las propuestas presentadas en los encuentros cara a cara que habían sido sometidas por la vía tradicional (llevándolas por escrito al Ayuntamiento). El conjunto total de propuestas era tema de discusión y deliberación en las asambleas regionales una vez que los empleados del gobierno evaluaban la viabilidad técnica y financiera de las propuestas. Según Oliveira *et alli* (2003), este



aspecto les hacía consolidar las propuestas similares y también prepararse ellos mismos para una participación de mejor calidad en las asambleas colectivas.

El monitoreo de la implementación del PP ya no está disponible en el OPA. Este aspecto se sostenía mediante una base de datos de los proyectos de desarrollo del PP que corría en un entorno de red. Cada proyecto de desarrollo prioritario aprobado se presentaba seguido de su valor, lugar, una fotografía, posición en el mapa y situación.

Los visitantes de la página web podían recuperar el monitoreo de la información a través de selecciones personalizadas sobre la base de datos provista, combinar una o más categorías por el nombre del proyecto, barrio o región, tipo de proyecto, situación y año de aprobación.

La misma información se enviaba periódicamente vía correo electrónico a los ciudadanos que se registraran ellos mismos como usuarios en el sitio la página web IPB, permitiéndoles recibir información acerca de la implementación de los proyectos de desarrollo del PP en su región.

#### BELO HORIZONTE

Belo Horizonte es la ciudad capital del Estado de Minas Gerais, uno de los tres Estados brasileños más extensos tanto en términos de población como de Producto Interno Bruto. Belo Horizonte es la quinta municipalidad de Brasil en extensión, con 2,4 millones de habitantes (IBGE, 2006). Su área metropolitana es la tercera más grande de Brasil, y alcanza casi cinco millones de habitantes (IBGE, 2006).

El Partido de los Trabajadores (PT) ha estado en el poder en la ciudad desde 1993 (cinco períodos), ya sea por sí mismo o en alianza con otros partidos. El PP comenzó en 1993 y adoptó muchos de los procesos habituales del PP brasileño descrito anteriormente.

En 2006, Fernando Pimentel, Alcalde de Belo Horizonte, implementó el Presupuesto Participativo Digital (PPD), con la intención de ampliar el alcance del PP, especialmente dentro de la extensa clase media de la ciudad. El PPD no sustituyó las asambleas cara a cara del PP, las cuales siguieron utilizando el mismo método para la asignación del presupuesto local y regional.

El PPD permite, a todo ciudadano con una cédula de votación válida registrada en la municipalidad, votar sobre ciertos proyectos de desarrollo urbano seleccionados por el Ayuntamiento. Los ciudadanos pueden votar a través de la página web desarrollada por Prodabel, la compañía procesadora de datos propiedad de la ciudad. Los proyectos



de desarrollo urbano con la mayor cantidad de votos se incluyen en el presupuesto de la ciudad del próximo año.

La subdivisión de la ciudad en nueve Regiones Administrativas previamente existente se seleccionó, con el propósito de la asignación de recursos. Dentro de esas Regiones Administrativas, los funcionarios de la ciudad a su cargo seleccionan cinco proyectos de desarrollo de infraestructura urbana. Esta lista es ratificada por la Comisión de Monitoreo e Inspección del Presupuesto Participativo (COMFORÇA). Esta es la comisión a nivel de ciudad del PP, integrada por delegados electos por las asambleas regionales y funcionarios del gobierno, que actúa como principal grupo de gobernabilidad del PP de la ciudad.

La votación de los proyectos se celebra en las asambleas que tienen lugar, simultáneamente, en cada uno de los nueve Distritos. De inicio, los tres proyectos seleccionados con mayor cantidad de votos serán seleccionados para el PPD. Posteriormente, el gobierno de la ciudad añade el cuarto proyecto con más votos. De esta manera, los cuatro proyectos con la mayor cantidad de votos en cada Distrito son los proyectos de desarrollo urbano seleccionados mediante votación en el PPD, para hacer un total de 36 propuestas de proyectos de desarrollo urbano.

También se decide que la votación deberá efectuarse solamente en Internet y que los proyectos de desarrollo urbano con el mayor número de votos en cada Distrito serán seleccionados para el presupuesto anual del año siguiente; un total de nueve proyectos de desarrollo urbano entre los 36 proyectos propuestos para la ciudad, es decir, cuatro por Distrito. El costo máximo de cada proyecto de desarrollo urbano estaba alrededor de los US\$ 1,5 millones.

Una página web de Internet se desarrolló para el PP Digital. El primer período de votación estuvo disponible en dicha página del PPD, desde el 1ro de noviembre hasta el 12 de diciembre de 2006. Todo ciudadano de Belo Horizonte con una cédula personal válida hasta el 3 de mayo de 2006, la fecha tope para inscribirse como votante en el año 2006, tenía derecho al voto. Utilizar el número individual de la cédula de votación fue el método preferido “porque demostraba ser la más segura manera de garantizar un proceso sin problemas, que impidiera, por ejemplo, más de un voto por propuesta” (BELO HORIZONTE, 2007:5). La base de datos del Tribunal Electoral Regional de Minas Gerais (TRE-MG, la agencia de registro de votos) se usó para esta experiencia. Cada ciudadano podía votar por un proyecto de desarrollo urbano por Distrito, en otras palabras, cada ciudadano podía votar hasta nueve proyectos.



La página web del PP Digital fue inaugurada antes del período de votación. El proceso se dividió en dos fases: la primera estuvo más centrada en discusiones y debates, y se crearon grupos virtuales de discusión y foros dentro de la página web oficial, mientras la segunda fase se centró en la votación. En la primera fase la página web contenía: información más detallada sobre los proyectos de desarrollo urbano disponibles para la votación, así como un boceto del proyecto de desarrollo urbano terminado; videos y entrevistas a personas que hablaban acerca del PP Digital y defendían las propuestas que apoyaban; noticias sobre el PP Digital; información para contactar al Ayuntamiento; así como fóruns y boletines electrónicos para aclarar y alertar a la población general acerca de la relevancia de esos proyectos de desarrollo urbano.

Para efectuar el voto, los ciudadanos solamente tienen que entrar a la página web del gobierno de Belo Horizonte (<http://www.pbh.gov.br>) y hacer clic sobre el vínculo “Presupuesto Participativo Digital”. Es necesario completar los campos con el nombre y el número tal como aparecen en la cédula de votación, seleccionar el distrito, el proyecto de desarrollo urbano y hacer clic en “Voto”. Cada votante puede votar un proyecto de desarrollo urbano por Distrito, pero no es obligatorio votar por un proyecto en cada uno de los nueve Distritos. Hay un monitoreo en línea del proceso de votación, que envía al ciudadano o la ciudadana que acaba de finalizar la votación una confirmación de su voto. Es importante destacar que el ciudadano no está obligado a votar todas las propuestas de proyectos de desarrollo urbano de una sola vez. El o la votante puede regresar a la página web tantas veces como considere necesario para votar sobre las propuestas, todas a la vez, o una cada vez. La única restricción es que los ciudadanos no podrán votar por más de un proyecto de desarrollo urbano para cada Distrito (BELO HORIZONTE, 2008a).

Los ciudadanos pueden votar desde cualquier computadora con acceso a Internet. El gobierno de la ciudad crea aproximadamente 158 puntos de acceso libre a Internet para la votación del PP. Estos puntos de acceso, pagados por la ciudad, se sitúan en lugares estratégicos tales como centros de salud, centros comerciales, plazas, centros públicos de acceso a Internet, áreas comerciales populares y escuelas, entre otros. Durante el período de votación, agentes de monitoreo se encuentran disponibles para auxiliar a los votantes en caso de que necesiten ayuda con la página web y para comprender cómo funciona el proceso de votación. Los puntos de acceso a Internet también están disponibles en la comunidad, pero no existen datos para determinar el número preciso de ellos.





Una campaña mediática de presentación del PP Digital fue efectuada también por el gobierno de Belo Horizonte en 2006. Según João Santiago, Administrador del Presupuesto Participativo, el aumento de la participación fue lento. Con el lanzamiento de la campaña mediática, la fecha límite de votación se extendió. El Ayuntamiento de Belo Horizonte también movilizó las comunidades a través de sus líderes, tales como la COMFORÇA.

En el período de apoyo a las propuestas de proyectos de desarrollo urbano y de la votación para el PP Digital, muy diversos ejemplos de movilización popular tuvieron lugar. Estas se celebraron con la idea de obtener auspicio de otros ciudadanos, así como acumular votos para las propuestas de su preferencia. Un ejemplo de esas movilizaciones es la victoria de los vendedores del Mercado Central en 2006. Ellos instalaron computadoras en el Mercado y organizaron una campaña para atraer votantes. Dos computadoras fueron instaladas junto al ascensor y en menos de 24 horas el proyecto de desarrollo urbano para la Plaza Raul Soares, situada fuera del Mercado en el Distrito Sur-Central, subió del tercero al primer lugar (BELO HORIZONTE, 2008a). Según Maria Inês de Souza, Administradora de Planificación del PP, la competencia en ese Distrito era alta, y esta propuesta de proyecto de desarrollo urbano siempre oscilaba entre el primero y el segundo lugar.

La primera ronda del PP Digital sobrepasó las expectativas del Ayuntamiento en cuanto al número total de participantes: la cifra de votantes fue de 172.938 con un total de 503.266 votos. Aunque se esperaba un promedio de 6 a 9 votos por votante, los resultados produjeron un promedio inferior de 2,83 votos por votante, lo cual mostraba que las personas estaban muy motivadas con las deliberaciones de su región y tenían menos motivación para participar en las deliberaciones de otras regiones.

## EL SIGNIFICADO E IMPACTO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DIGITAL

### ¿PUEDE INTERNET AYUDAR A EXPANDIR EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO?

La experiencia brasileña muestra que Internet puede ser una herramienta para expandir el alcance del PP más allá de las asociaciones tradicionales de vecinos y los movimientos sociales urbanos. Pero existen desafíos a enfrentar y serias limitaciones para un significativo proceso de expansión.

Ipatinga tuvo la experiencia de gente nueva tomando parte en el proceso del PP, tanto en la presentación de propuestas como en la asistencia a reuniones. La clase media



y los jóvenes adoptaron el PP situado en Internet, e incluso realizaron movilizaciones para participar en los encuentros cara a cara y para debatir la asignación de recursos para sus propuestas. Desafortunadamente no existe constancia de que el PP situado en Internet deba crear una extensa adhesión al PP entre esos nuevos sectores. La participación estuvo limitada a las reuniones de deliberación de sus intereses específicos y no hubo una sostenida expansión del PP apoyada por el uso de Internet. De cierta manera, la participación de esos sectores de la sociedad en el PP continúa principalmente a través del proceso de deliberación virtual. Se puede argumentar que no se ha debido a limitaciones de aspectos del PP Digital y que debe estar vinculado a otras razones tales como la débil cultura de participación en procesos de deliberación pública entre esos grupos, o la falta de acciones preliminares por parte de los funcionarios gubernamentales para involucrar de manera efectiva a esas personas. De cualquier manera, es claro que una herramienta de Internet por sí misma no es suficiente para ampliar la participación en el PP, o incluso comprometer a los nuevos participantes con el mismo nivel de dedicación que los métodos tradicionales del PP cara a cara.

El PP Digital de Belo Horizonte fue exitoso al involucrar más personas en las deliberaciones participativas sobre el presupuesto. Según funcionarios del PP de la ciudad, mientras las reuniones cara a cara tuvieron una asistencia de 34,463 personas en la ronda 2007/2008, la votación en Internet del PP Digital movilizó a 172,938 personas. El propósito original era de 100,000 personas. Estas cifras son impresionantes si tenemos en cuenta el acceso a la tecnología digital en Brasil.

A los votantes se les permitía votar por un proyecto de desarrollo infraestructural de cada una de las nueve regiones. Entonces, el máximo número de votos podía ser nueve veces el número de votantes. Sin embargo, el promedio de votos por votante para la ronda 2007/2008 fue de 2,83. Estos datos muestran que los ciudadanos de Belo Horizonte están muy centrados en las necesidades directas de sus áreas. Belo Horizonte es una ciudad muy grande, de manera que las personas no se sienten capaces de tomar parte en el proceso de toma de decisiones de un área que ellos raramente visitan o de la cual tienen muy poca información. Un punto de vista contrario sostiene que las personas se movilizan para aprobar los proyectos de desarrollo infraestructural que ellos necesitan, pero no están comprometidos con el proceso de toma de decisiones de la totalidad del PP. La movilización en torno a propuestas específicas muestra que la gente verdaderamente invirtió energía en obtener apoyo para los proyectos de desarrollo regional. Como se



observó en la experiencia de Ipatinga, el PP de Internet no ofrece medio alguno para un compromiso organizado de larga duración. Esta fue la principal razón por la cual las personas con fuertes vínculos con el PP cara a cara hicieron fuerte resistencia al PP Digital. Muchas personas expresaron el temor de que el PPD iba a sustituir al PP cara a cara.

A pesar de esto, la experiencia de Belo Horizonte mostró que la votación electrónica puede ayudar a la movilización de la sociedad civil alrededor de la deliberación participativa sobre el presupuesto público. Seguramente se trata de un tipo diferente de movilización, centrada en el corto plazo y con menos vínculos con otros temas. Esta movilización no está dirigida a fortalecer la sociedad civil y las organizaciones de los movimientos populares y se aprovecha menos de sus antecedentes y experiencia.

#### ¿PUEDE INTERNET AYUDAR AL MONITOREO CIUDADANO DEL PP?

Tanto el caso de Ipatinga como el de Belo Horizonte ofrecen una mirada de lo que puede hacerse para facilitar el monitoreo ciudadano del PP. Ambos muestran la manera en que son necesarias las bases de datos y las herramientas de indagación. El anterior monitoreo en Internet del PP de Ipatinga (interrumpido por el gobierno actual) solía permitir la experiencia de una navegación personalizada y también proveía información de monitoreo mediante correo electrónico. Actualmente los recursos tecnológicos de Internet son escasamente aplicados en estos casos. Se pueden enumerar muchos aspectos que pudieran ser adoptados para el PP en Internet.

Seguramente los gobiernos escogidos no utilizan estos aspectos precisamente por motivos técnicos. Desarrollar y utilizar las aplicaciones es factible en las tres municipalidades estudiadas, incluso tomando en cuenta la falta crónica de sistemas integrados de información en los gobiernos brasileños.

Para Welch y Wong (2001) el nivel de apertura puede tomarse como un indicador de la responsabilidad gubernamental. La información publicada acerca de las acciones aprobadas del PP y la ejecución de los proyectos de desarrollo contribuyen a aumentar el nivel de apertura del gobierno. Cuando los gobiernos ponen a disposición la información, la sociedad civil puede utilizar esta información para seguir las actividades del gobierno y controlar la implementación de las deliberaciones sobre el PP. Estos son los resultados potenciales de la apertura. Para aplicar esas ideas al monitoreo del PP basado en Internet, se debe observar la efectividad del control de los ciudadanos sobre la acción gubernamental.



Al examinar esto, no hay evidencia de un fuerte control social del gobierno basado en Internet por los ciudadanos. Como las reuniones tradicionales cara a cara se mantienen, las personas pueden utilizar los resúmenes previos de las prácticas de acción gubernamental. Esto parece ser suficiente para monitorear el estado de los proyectos de desarrollo del PP aprobados. Este es el control del primer nivel, centrado en la verificación del estado. El segundo nivel, centrado en el gasto eficiente y la corrupción, evita los reclamos por habilidades técnicas y recibe menos atención de los delegados y organizaciones de la sociedad civil enrolados en el PP.

Pero los bajos niveles de control social basado en Internet no significan que no existe valor, incluso en un pequeño grado, de las actitudes de transparencia gubernamental: por razones de control social, tener la información disponible es una condición previa. La posibilidad de proveer acceso a un derecho ciudadano tiene que ser evaluada positivamente, una vez que pueda crear espacio para iniciativas futuras de control social (VAZ, 2007).

#### ¿PUEDE EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN INTERNET CAMBIAR LAS RELACIONES DE PODER Y LAS DE GOBIERNO-SOCIEDAD CIVIL?

No es fácil evaluar cuánto afecta el PP Digital al equilibrio del poder y a las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil. Pocas experiencias han llegado tan lejos y no hay suficiente información disponible. Sin embargo, podemos plantear algunas preguntas.

Los sectores sociales que ven al PP no solamente como una forma más democrática y/o efectiva de deliberar acerca de la asignación de fondos públicos, tienen resistencia hacia el PP en Internet, como se vio en Belo Horizonte. Estos sectores suponen que el PP crea relaciones políticas permanentes e incrementa el poder compartido para ventaja de los sectores sociales marginales.

En los casos seleccionados, el PP en Internet no está en condiciones de crear nuevas vías permanentes de organización de la sociedad civil en relación con las actuales relaciones de poder. Sin embargo, en el caso de Belo Horizonte, podemos ver que algunas iniciativas tienden a influir en los resultados de la deliberación virtual. Estas iniciativas fueron organizadas principalmente por sectores tradicionalmente no relacionados con el PP cara a cara. En cierto grado, esos sectores cambiaron el equilibrio de poder a su favor a expensas de los participantes del PP tradicional, incluso cuando los grupos tradicionales se mantuvieron dominantes en las reuniones del PP cara a cara.



Si se pone el gobierno de la ciudad en la ecuación, esto se hace más complejo. Los desarrollos futuros del PP Digital pueden ayudar a comprender mejor el PP y el rol de los funcionarios de gobierno en el PP Digital. Las deliberaciones virtuales permiten a la tecnología sustituir las reuniones cara a cara, lo cual significa un intermediario que no requiere del contacto directo. ¿Puede esto reforzar el poder de los funcionarios de gobierno en el proceso de deliberación del PP? En el caso de Belo Horizonte, los funcionarios administrativos regionales designados tuvieron un importante rol al sugerir las propuestas de proyectos de desarrollo infraestructural que deberían ser sometidas a la deliberación en Internet. ¿Conservarán este poder en la próxima ronda o lo reclamarán los delegados de la sociedad civil?

#### BUSCANDO UNA CONCLUSIÓN: ¿EXISTEN PROS Y CONTRAS SOBRE EL USO DE INTERNET PARA EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO (Y OTRAS PREGUNTAS NO RESPONDIDAS)?

Al estudiar las lecciones aprendidas con estos casos, se pueden tratar de identificar algunos asuntos sobre el futuro del PP y, aunque hacer predicciones sobre el futuro del PP no sea el propósito de esta ponencia, se plantean cuestiones para futuras iniciativas de investigación sobre el tema.

Esta investigación explora un número de experimentos innovadores sobre el uso de Internet para el PP. No es fácil arribar a conclusiones finales sobre ellos porque son muy pocos y muy innovadores, sin mencionar que son desarrollos recientes de casos ya consolidados del PP y que se necesita más tiempo para observar sus progresos. Quizás solamente con la propagación de estas prácticas a otras municipalidades, tendrán los investigadores un amplio conjunto de experiencias para estudiar y, entonces, tener la posibilidad de evaluar mejor los impactos del PP Digital para realzar los derechos ciudadanos.

Es más, la única manera de establecer los pros y los contras del PP en Internet depende del punto de vista que se adopte. Existen muchos actores afectados por estas innovaciones: el gobierno designa funcionarios (tanto los funcionarios del PP como otros), burócratas, alcaldes y concejales, líderes de la sociedad civil local, líderes de la sociedad civil del PP de nivel municipal, y otros. Seguramente se necesita mucha investigación para hallar todas las implicaciones sobre estos sectores.



Sin embargo, incluso eludiendo un análisis de los pros y los contras, podemos alcanzar algunas conclusiones de los casos estudiados. Al hacer esto, hemos asumido un punto de vista para el estudio argumentando que la expansión del PP en Internet puede fomentar y realzar los derechos de los ciudadanos: a ser escuchados por el gobierno; al control social sobre el gobierno; y a la participación política.

Los casos brasileños proveen alguna evidencia sobre cómo el PP en Internet puede aumentar el acceso de los ciudadanos a estos derechos. Exploran dos vías principales a través de las cuales Internet apoya al PP para alcanzar más amplios públicos: la consulta y la completa deliberación. Ambas se muestran como posibles, incluso en grandes ciudades, y atraen más personas y nuevos sectores sociales al PP. Tiene poco desarrollo el monitoreo de la implementación de decisiones del PP, pero los casos mostrados allí son, al menos, posibilidades reales de hacer disponible la información para el monitoreo.

El PP de Internet puede facilitar la interacción entre el gobierno y los ciudadanos. Provee una fácil vía para que los ciudadanos tomen parte en las deliberaciones o presenten propuestas. La tecnología abre un nuevo espacio para las personas comunes no involucradas en las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales. Entonces, el PP Digital puede alcanzar amplias audiencias, que incluyen aquellos que no participan en las reuniones cara a cara y que tienen altos costos de transacción como la clase media, o que tienen barreras culturales, sociales o políticas para tomar parte en las asambleas ordinarias del PP, como los jóvenes.

Desde el punto de vista gubernamental, el uso de Internet para el PP es claramente más eficiente: el gobierno puede utilizar una herramienta asequible para interactuar con un rango más amplio de ciudadanos que las reuniones cara a cara. También es un método seguro y, al menos en las tres experiencias mostradas en esta ponencia, se logró una expansión de la participación sin que el gobierno perdiera el control, evitando la tensión que se produce cuando se reciben fuertes críticas en las reuniones regulares cara a cara. En cierto sentido, el gobierno puede utilizar el PP de Internet para escuchar de la gente justamente lo que ellos quieren escuchar, sin los dolores de cabeza de tener que interactuar directamente con la población. Esto refuerza el pionero aviso de Diniz (1997) acerca del riesgo de que Internet se convierta en una herramienta para legitimar algunas de las prevalecientes estructuras de poder.

Aunque esta limitación puede apuntar hacia algún grado de desequilibrio de poder, está claro que el PP en Internet puede realmente expandir el acceso a la participación en



la asignación del presupuesto. Se percibe que la profundidad de la participación producida por las herramientas de Internet es un reajuste entre la deliberación cara a cara y la virtual. Tomando en cuenta que el PP en Internet fue incapaz de proporcionar un compromiso de organización a largo plazo, puede ser utilizado para mejorar la participación individual en la deliberación. El PP en Internet no debe reemplazar los espacios para alianzas, negociación y discusión que provee el proceso del PP cara a cara.

Las aplicaciones del PP en Internet estudiadas fueron aspectos añadidos al PP cara a cara y no fueron diseñadas para reemplazar las asambleas cara a cara. Favorecidas con experiencias previas e infraestructura institucional y política, no hay evidencia de que solamente tener las instalaciones de Internet sea suficiente para hacer del PP una herramienta participativa más efectiva, capaz de ampliar el alcance cuantitativo de los ciudadanos. Esto apoya las conclusiones de muchos autores sobre los espacios participativos virtuales que proclama que los espacios virtuales, no obstante, no substituyen otros espacios de las relaciones políticas (TSAGAROUSIANOU, 1998).

El PP en Internet suscitó algunos temores entre los líderes de la sociedad civil acerca de la posibilidad de que pueda reemplazar las reuniones regulares del PP. Este temor revela un riesgo para el desarrollo de la utilización del PP en Internet: si el PP en Internet llegara a ser adoptado más amplia y profundamente por las municipalidades, los sectores que habitualmente tienen un rol significativo en las asambleas regulares del PP pudieran reaccionar contra la innovación para tratar de mantener su dominio. Cuando fueron entrevistados, los líderes de la sociedad civil de Belo Horizonte señalaron muchas críticas al PP en Internet, lo cual equivale a una fuerte evidencia de la resistencia de este sector. Incrementar el componente de Internet en los casos bien establecidos del Presupuesto Participativo tiende a promover una cantidad de reacciones negativas de los líderes de la sociedad civil que tienen cierto nivel de poder y relevancia política en su campo basado en sus posiciones como delegados del PP. Actores como los funcionarios de gobierno del PP o grupos de la sociedad civil pudieran utilizar su visibilidad traída al PP mediante las herramientas de deliberación de Internet como un argumento para ayudar a fortalecer el rol del PP en las decisiones públicas.

La evolución futura confirmará la dimensión real de este riesgo. Actualmente, como los gobiernos no han sustituido el PP tradicional por el PP en Internet, los espacios políticos usualmente ocupados por el pueblo permanecen tan fuertes como antes. En Ipatinga esto ha sucedido porque el PP en Internet se ha limitado a una fase de propues-



tas. Las fases de decisión cara a cara se mantuvieron como los únicos espacios de toma de decisiones. En Belo Horizonte, el PP provisto en Internet brindó recursos añadidos, asuntos y métodos a deliberación, pero también respetó los espacios previos y los pasos de deliberación, de manera que la gente pudiera asistir como antes a las reuniones cara a cara del PP.

No está claro hasta qué punto el PP en Internet puede contribuir a incrementar el control social sobre el gobierno. Hay dos preguntas principales aquí: la calidad de la información provista y la forma en que la sociedad civil la usará.

Laporte *et alli* (2002) opinan que Internet puede ayudar a levantar la gobernabilidad a nuevas normas, al incrementar las relaciones entre los ciudadanos y el gobierno y la participación ciudadana. Según los autores, el uso de Internet por los gobiernos, si se dirige a suministrar información, permite una mayor interacción y una manera de representar un rol significativo en las relaciones entre ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y gobiernos. Los casos brasileños del PP en Internet monitoreados son incapaces de mostrar suficientes ejemplos de esto. Muchas ciudades no proveen un mínimo de información detallada y/o personalizada acerca de la implementación del PP. Aparte de poca obligación para permitir el control social sobre ellos, los gobiernos pueden presentar probablemente otros motivos razonables para la poca cantidad de monitoreo disponible en el PP en Internet, así como la falta de sistemas de información para monitorear la planificación. También podemos cuestionar si las reuniones cara a cara son suficientes para los propósitos de los líderes de la sociedad civil, quienes muchas veces están restringidos a remitir los proyectos de desarrollo de infraestructura pública del PP.

El desarrollo y difusión de la tecnología probablemente presionará la diseminación y profundización del PP en Internet. Avritzer (2006) vincula las condiciones previas a la existencia de las asociaciones civiles con los resultados deliberativos y de distribución de los principales experimentos del presupuesto participativo. Según él, al considerar que estas condiciones pueden no estar presentes en otros casos, no se puede asegurar resultados homogéneos para diferentes municipalidades. Lo mismo sucede con el PP en Internet: no hay experiencias brasileñas en las cuales el PP en Internet sea la primera forma en que se realizara el PP. Todos los casos tenían una fuerte tradición en el PP ordinario antes de comenzar a utilizar Internet. Esto significa que los gobiernos están acostumbrados a los procesos de administrar el PP, a negociar con las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales, y también están acostumbradas a lidiar con





los conflictos alrededor de las asignaciones del presupuesto participativo. Por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales también están acostumbrados a participar en el PP y son vehementes en mantener sus espacios en los procesos tradicionales del PP. Las experiencias previas dieron la legitimidad al PP que ayudó al gobierno a involucrar al pueblo en la nueva perspectiva digital.

El ritmo creciente del uso de Internet en Brasil es una fuerza rectora para la adopción del PP en Internet por los gobiernos locales. Existe un creciente acceso a Internet y los gobiernos locales que adoptan el PP son capaces de manejar las iniciativas de inclusión digital vinculadas al PP, sin mencionar que el PP en Internet es asequible para muchas ciudades medianas y grandes que lo adoptan.

Como muchos ciudadanos pueden acceder a Internet, se espera que los gobiernos vean al PP en Internet como una herramienta capaz de proveer un mecanismo de deliberación participativa apreciable que refuerce su posición como gobiernos democráticos, aun cuando los casos existentes muestran que esta tendencia llevará algún tiempo para convertirse en un aspecto mayor y más popular del PP. La más fuerte limitación no es la separación digital o las restricciones económicas, dado que tanto para los líderes de la sociedad civil como para los funcionarios gubernamentales del PP el espacio virtual no tiene la misma significación que el PP cara a cara.

Este último punto nos trae un nuevo conjunto de preguntas acerca del significado del PP en Internet durante los próximos años, planteando cuestiones que están menos relacionadas con los asuntos de viabilidad tecnológica. El futuro del PP en Internet será impulsado en la manera en que los actores fundamentales enfrenten este avance tecnológico y cómo lo incorporen en sus estrategias políticas alrededor de las asignaciones de recursos públicos y distribución del poder. Seguramente, el PP en Internet no será capaz de ocultar los conflictos al interior de la sociedad brasileña.



## NOTAS

- 25 III Conferencia Minnowbrook: El Futuro de la Administración Pública, la Gerencia Pública y los Servicios Públicos en el Mundo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AVRITZER, L. (2006). "New Public Spheres in Brazil: Local Democracy and Deliberative Politics". En: *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 30, issue 3.
- BELO HORIZONTE (Ayuntamiento de Belo Horizonte). (2007). "Caderno Plano Regional de Empreendimentos". *Orçamento Participativo Digital e Regional 2007/2008*. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte.
- BELO HORIZONTE (Ayuntamiento de Belo Horizonte). (2008a). Página web Presupuesto Participativo Digital, Sección FAQ. Consultado el 28 de julio de 2008, en <http://opdigital.pbh.gov.br>.
- BELO HORIZONTE (Gobierno Municipal). (2008b). Noticias de Participación Digital. Consultado el 30 julio de 2008, en [http://opdigital.pbh.gov.br/noticia1112\\_centrosul-mobilizacao.htm](http://opdigital.pbh.gov.br/noticia1112_centrosul-mobilizacao.htm).
- DEMCHAK, C., FRIIS, C. y LAPORTE, T. (2000). "Webbing governance: national differences in constructing the face of public organizations". En: GARSON, G. *Handbook of public information systems*. New York: Marcel Dekker Publishers.
- DINIZ, N. V. (1997). "Internet e cidadania." En: *Prefeitura Municipal de Curitiba*. Informação: Estado e sociedade. Curitiba: IMAP.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2006). "Estimativas de população por município para 2006". Recuperado el 30 de julio de 2008, en <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2006/estimativa.shtm>.
- IPATINGA (Ayuntamiento de Ipatinga). (2007). *Orçamento Popular Ampliado*. Consultado el 7 de julio de 2008, en <http://opa.ipatinga.mg.gov.br/>.
- LAPORTE, T., DEMCHAK, C. y JONG, M. (2002). "Democracy and bureaucracy in the age of the web: empirical findings and theoretical speculations". En: *Administration and Society*, v. 34, n. 4, September 2002.
- PORTO ALEGRE (Ayuntamiento de Porto Alegre). (2008). "Orçamento Participativo". Consultado el 9 de julio de 2008, en <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php>.



- TSAGAROUSIANOU, Roza, TAMBINI, Damian y BRYAN, Cathy (ed.). (1998). *Cyberdemocracy: technology, cities and civic networks*. New York: Routledge.
- WELCH, E. y WONG, W. (2001). "Global information technology pressure and government accountability: the mediating effect of domestic context on website openness". En: *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 11, n. 4.
- VAZ, J.C. (2005). "Electronic governance: how far can it go?" En: *Publicações Pólis*, Número Especial, Fórum Social Mundial 2005.
- \_\_\_\_\_. (2007). *Internet e promoção da cidadania: a contribuição dos portais municipais*. São Paulo: Ed. Blücher.





# Diseminación de innovaciones en gestión – otra mirada

VERONIKA PAULICS\*

Este artículo<sup>26</sup> se propone comprender cómo tiene lugar el proceso de diseminación de experiencias innovadoras de gestión pública. Han sido consideradas innovadoras las experiencias de políticas públicas que surgieron en Brasil, especialmente en los años 80, a partir del proceso de redemocratización. Para comprender el proceso de diseminación se ha utilizado el modelo de translación propuesto por Bruno Latour cuando acompaña la producción de los científicos. Según este autor, las innovaciones son construidas y diseminadas de manera colectiva. Como en un juego de pelota en que la misma, además de ser pasada de mano en mano, también es transformada por cada jugador que la recibe. En este modelo, para que la diseminación tenga lugar, a cada momento nuevas personas deben ser convencidas de que aquella innovación les permitirá alcanzar sus objetivos. Para verificar si este modelo también es capaz de contribuir a la comprensión del proceso de diseminación de una política pública, se analiza la diseminación del Programa de Garantía de Renta Mínima en Brasil, desde 1991 – cuando por primera vez fue propuesto en Brasil como una política pública – hasta 1997, cuando fue sancionada la primera ley federal sobre el tema.

---

\* Periodista, Máster en Administración Pública y Gobierno, investigadora del Instituto Pólis.

## EL CONTEXTO DE LAS INNOVACIONES

En 1992, ya casi terminando el mandato de los primeros alcaldes electos después de la Constitución de 1988, comenzaban a llamar la atención las nuevas soluciones que estos alcaldes habían encontrado para atender las diversas demandas de la población. Las primeras que obtuvieron visibilidad fueron las gestiones en Lages (PR) y Boa Esperança (ES). Pero, en pocos años, en varios municipios y estados, había experiencias que indicaban la posibilidad de implementar políticas que, democratizando la gestión, mejorasen las condiciones de vida de la población. El Instituto Pólis, a partir de su conocimiento de diversas de estas iniciativas innovadoras en gestión pública municipal, y mediante su sistematización en forma de fichamentos, se hizo cargo de su publicación.

El éxito de la publicación llevó al Instituto Pólis y a la Fundación Friedrich Ebert a crear un boletín que divulgase periódicamente ideas para la acción social. En diciembre de 1993 nació el *Boletín DICAS – Ideas para la acción municipal*<sup>27</sup>. Desde el inicio el principal objetivo del DICAS era presentar experiencias y propuestas de políticas públicas de forma didáctica y simple. De esta forma, el objetivo era contribuir a capacitar alcaldes, concejales y liderazgos municipales, ofreciéndoles contacto con lo que había de innovador en gestión pública en Brasil. El Boletín tuvo una excelente acogida, siendo utilizado para la capacitación de gestores públicos, para la elaboración de propuestas de ley, para crear nuevas soluciones a las demandas presentadas por la población, para capacitar consejeros y munir a las diversas organizaciones de la sociedad civil con propuestas de políticas alternativas a aquéllas tradicionalmente estrenadas por los gobiernos.

En 1996, en una iniciativa conjunta con la Fundación Ford, la Fundación Getúlio Vargas creó el Programa Gestión Pública y Ciudadanía, para premiar experiencias innovadoras en gestión pública municipal con más de un año de efectivo funcionamiento, que no sólo llevan a la mejoría de la calidad del servicio, sino que también promueven un impacto directo en la construcción de la ciudadanía. Más importante que el Premio (no obstante el premio permita abrir puertas para que la gestión conquiste apoyo y financiamiento para su política o programa) era garantizar que los ayuntamientos divulgasen sus experiencias. El propio Boletín DICAS pasó a nutrirse también de este banco de datos.

Otras iniciativas fueron surgiendo a lo largo de los años 90, tratando de llamar la atención hacia las diversas respuestas que estaban siendo creadas, como alternativa a las viejas formas desgastadas de administrar lo que es público.



Estos bancos de datos de experiencias innovadoras en gestión pública no son exclusivos de Brasil. En el ámbito internacional, la Fundación Ford, desde el inicio de los años 80, promueve programas de premiación que den visibilidad a experiencias innovadoras de gestión local y que estén disponibles en bancos de datos abiertos a todos los interesados. Los primeros programas fueron implementados en los Estados Unidos. En los documentos de seminarios realizados por estos programas (COPE, 1992), se puede constatar una gran preocupación con la difusión de las experiencias consideradas exitosas, que podrían servir de “modelo” para otras localidades. Los seminarios organizados en esa época por los Programas de Innovación en los gobiernos locales adoptaban el modelo de difusión. Es un modelo bastante estudiado y aplicado en el área de administración de empresas y *marketing*, en el desarrollo de productos innovadores y su diseminación.

## LA LECTURA CONVENCIONAL DE LA DIFUSIÓN DE INNOVACIONES

El modelo de difusión de innovaciones obtuvo visibilidad en los años 60, cuando diversos investigadores se propusieron estudiar la mejor manera de “llevar conocimiento a los países subdesarrollados”, especialmente en las áreas de tecnología agrícola, control de natalidad, salud pública y comunicación. El principio de este modelo, que tiene en Rogers (1995, 1983, 1962) uno de sus más citados sistematizadores, es que se podría resolver problemas o necesidades existentes, a partir de la invención de soluciones en centros especializados y posterior divulgación a larga escala de estas innovaciones. A través de los medios de comunicación y el apoyo de agentes de difusión, la innovación fluiría desde los centros donde fue producida hasta llegar a todas las personas. Si las personas fueran debidamente convencidas, adoptarían las innovaciones y tendrían sus problemas resueltos. El desarrollo, sin embargo, dependía de la existencia de centros que tuvieran la capacidad de inventar soluciones o perfeccionar soluciones ya existentes; de vehicular a larga escala estas innovaciones; y de entrenar a la población para que no se resistiese a aceptarlas.

En especial en Brasil, los estudios del modelo de difusión de innovaciones se concentraron en el área rural, en los años 60, evaluando la función de la comunicación de masa en el desarrollo de la agricultura y de la pecuaria. Es todo un esfuerzo de investigación que giró en torno al modelo difusionista, y cuya precipua finalidad era encontrar artificios de comunicación que pudiesen convencer a los agricultores a adoptar ciertas



innovaciones tecnológicas, como la mecanización, el uso de abonos, diversificación de los cultivos, etc. (MELO, 1978:6).

Paulo Freire (citado en MELO, 1978) critica el modelo difusionista por ser una invasión cultural y por tratar de manipular inconscientemente a los agricultores.

En los programas de premiación y constitución de bancos de datos apoyados más recientemente por la Fundación Ford, ya no encontramos referencias a este modelo. Esta lógica, no obstante, aún está bastante presente en uno de los bancos de experiencias de gestión pública más conocido mundialmente, el *Best Practices*<sup>28</sup>, creado a mediados de los años 90 por el Programa de las Naciones Unidas para el Hábitat. Su propuesta es divulgar las mejores prácticas en gestión pública. La selección de las “mejores prácticas” a ser incluidas es realizada a partir de un análisis de adecuación a un *check list*. El concepto que está por detrás de esta premiación y del banco de datos constituido es el del modelo de difusión: el gestor que adopte estas experiencias podrá hacer una buena gestión en cualquier lugar del mundo.

En Brasil no tenemos conocimiento de investigaciones volcadas al proceso de diseminación de experiencias innovadoras en gestión pública. La ausencia de investigaciones en esa área despertó nuestro interés. En un primer momento, debido a que no encontramos otro referencial teórico, nos propusimos estudiar la diseminación de una experiencia innovadora a la luz del modelo de difusión. Nuestra hipótesis era la de que el proceso de diseminación dependía de las características de la innovación, de las características de los municipios que adoptaban determinada experiencia, y de la existencia de una red de contactos, como proponía Rogers (1995).

## LA DISEMINACIÓN EN UN ESCENARIO DE DISPUTAS

En el año 2000, con el apoyo del Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), el Instituto Pólis hizo una selección de 125 experiencias inicialmente publicadas en *DICAS* y organizó el libro *125 DICAS –Ideas para la acción municipal*, que fue distribuido en formato impreso a todos los Ayuntamientos del país, en dos gestiones (1997-2000 y 2001-2004), y integralmente disponible en Internet para consulta.

Se constata que la divulgación de experiencias innovadoras provoca que los gobernantes busquen diferentes respuestas para las nuevas y viejas cuestiones de administración pública con las cuales se deparan. Programas como Médico de Familia o



*Bolsa-Escola* ya se han transformado, inclusive, en políticas federales. Formas inclusivas de gestión como el OP/PP (Orçamento Participativo/ Presupuesto Participativo) pueden ser encontradas en diversos municipios brasileños, y no sólo en los municipios que los crearon.

No obstante, a medida que se constataba un avance en el número de municipios que implementaban programas o políticas innovadoras, no necesariamente se constataba la repetición de la experiencia.

Había casos en que los gestores de algún municipio solicitaban más ejemplares del 125 DICAS, y cuando eran interrogados sobre las experiencias que ellos hubieran repetido, respondían que no hubieran repetido ninguna. A partir de una investigación más amplia realizada en aquel período, en conjunto con Gestão Pública e Cidadania (Gestión Pública y Ciudadanía) de la FGV y con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se constató que el material era usado para “dar una idea de lo que se podría hacer en la gestión”, o para “fundamentar el debate político” ante eventuales oponentes a alguna propuesta de cambio.

Si no había exactamente una repetición de las experiencias, pero al mismo tiempo las experiencias ya existentes inspiraban modos de administrar, el Instituto Pólis se preguntaba qué tipo de acción sería importante promover para fortalecer los procesos que llevasen a la profundización de la democracia y de la equidad a partir de la gestión pública. Comprender la diseminación de una experiencia de gestión pública en medio al conflicto de intereses que marca el espacio público, podría señalar los aspectos que deben ser fortalecidos por el Pólis al participar de redes, foros, consejos, al desarrollar sus investigaciones y divulgar los resultados.

Elegimos el Programa de Garantía de Renta Mínima por ser una política recientemente introducida en Brasil; por ser una política innovadora compleja que interfiere en varios aspectos de la gestión pública – económicos, sociales, educacionales, asistenciales – y tiene repercusiones económicas y desdoblamientos para las generaciones futuras; por abordar la cuestión de la concentración de renta, que a nuestro ver era uno de los grandes desafíos de las políticas públicas a fines de los años 80 y comienzos de los 90; por haber sido implementado por gobiernos subnacionales, por opción del gestor, sin cualquier incentivo por parte del Gobierno Federal; por tener las características que, desde el punto de vista del modelo difusionista, eran las más propicias para la diseminación. Estamos convencidos de que comprender la diseminación de una experiencia compleja

nos permitiría apropiarnos de elementos que ayudarían a comprender la diseminación de otras políticas.

Al realizar el análisis de la diseminación del Programa de Garantía de Renta Mínima en Brasil, en documentos publicados sobre el tema (SUPLYCY, diversos), en bancos de experiencias de diversas organizaciones, y en entrevistas con los gestores donde tuvo lugar la implementación de Programas de Renta Mínima (el *Bolsa-Escola*), constatamos que no sería posible definir quién había sido el “inventor” de esta experiencia innovadora. Enseguida constatamos que no se podrían establecer características comunes entre los gobiernos subnacionales que lo habían implementado. Según el porte de la ciudad, el tipo de actividad económica, la localización geográfica, el partido que estaba en el poder, la principal actividad económica variaban. Constatamos también que a pesar de haber tenido una implementación exitosa del Programa en gestiones del Partido de los Trabajadores (PT) y del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), esto no significaba que otras gestiones de estos dos partidos hubieran implementado el Programa, a pesar de la gran divulgación y visibilidad que la experiencia obtuvo.

Por último, percibimos que con relación a la implementación de Programas de Garantía de Renta Mínima, había muchos intereses en conflicto. Una buena parte de los intereses estaba asociada a la idea que se tenía sobre cuáles eran las mejores políticas para la erradicación de la pobreza; y este no era apenas un debate brasileño, sino que además estaba presente en el escenario internacional. También la pobreza trae diferentes conflictos a la arena de debates: no existe consenso en cuanto a su origen, y tampoco en cuanto a si es pertinente que el Estado se involucre en su superación. Y, aunque casi nunca se haga explícito, no todos están interesados en su erradicación.

¿Qué hemos visto? No existía un inventor del Programa de Garantía de Renta Mínima. Suplicy fue el primero en hacer la propuesta, pero ya partía de propuestas anteriores formuladas por otros economistas como Silveira, Friedman, Galbraith.

Cada vez que identificábamos el Programa de Garantía de Renta Mínima implantado en algún municipio<sup>29</sup>, mostraba variaciones con relación a la propuesta de Suplicy y a la excepción señalada por el modelo de difusión, o sea, lo que más comúnmente ocurría era la reinención. Si la reinención era lo que más ocurría, tal vez fuera posible encontrar un referencial teórico que apuntase hacia esto, para la diseminación de experiencias innovadoras como un proceso de construcción colectiva, en el cual cada uno reinventase, de acuerdo con sus necesidades.



Además de eso, constatamos que el proyecto de ley propuesto por Suplicy, que había inspirado a todos estos municipios a adoptar programas de renta mínima, había sido aprobado por unanimidad en el Senado Federal en 1991, pero nunca fue votado en la Cámara de los Diputados, nunca se convirtió en una Ley Federal. Solamente cuando se constató el impacto positivo generado por programas de garantía de renta mínima vinculados a la educación, el *Gobierno Federal* articuló la presentación de un sustitutivo propuesto por la base de gobierno, aprobándolo en 1997, en vísperas de las elecciones presidenciales.

Nada de eso hubiera podido ser incorporado al análisis que queríamos hacer de la diseminación del Programa Garantía de Renta Mínima si no hubiésemos utilizado el modelo de difusión de innovaciones.

Entramos en contacto entonces con el trabajo de Bruno Latour, antropólogo de la ciencia. Después de acompañar por todo el mundo el trabajo de científicos e ingenieros mientras están construyendo el conocimiento, Latour (2000) elaboró un modelo que se propone describir cómo ocurre este proceso de construcción del conocimiento en nuestra sociedad occidental contemporánea. En este modelo, la diseminación es descrita a partir de una serie de traslaciones de intereses, a partir de las cuales las personas “cogen al vuelo”, o abandonan lo que otros crearon, permitiendo o interrumpiendo la diseminación de hechos u objetos. Como cada cual es libre de tomar o dejar algo; cuando alguien esté interesado en diseminar algo, debe de estar todo el tiempo convenciendo a las personas para que adopten aquello que quiere diseminar. Al contrario del modelo de difusión, que describía la innovación como algo cerrado en sí, Latour constató que al diseminarse, al ser “cogidas al vuelo”, las innovaciones también eran alteradas por quien las tomaba.

A medida que profundizamos en el modelo de traslación propuesto por Latour, formulamos la hipótesis de que a partir de él sería posible describir y comprender la diseminación del Programa de Garantía de Renta Mínima en Brasil, y, también, la diseminación de otras experiencias de gestión pública.

En la primera parte presentaremos una síntesis del modelo de traslación propuesto por Latour, y en la segunda analizaremos algunos aspectos de la diseminación del Programa de Garantía de Renta Mínima en Brasil a la luz de este modelo de traslación propuesto por Latour, tratando de responder a la pregunta que nos orienta: ¿puede el modelo de traslación ser adoptado para la comprensión de la diseminación de experiencias de gestión pública subnacional?



## EL PROCESO DE TRASLACIÓN

De acuerdo con el modelo de traslación (LATOURE, 2000), el proceso de diseminación comienza cuando alguien hace una afirmación. En general, para que la afirmación sea tomada en cuenta es necesario utilizar afirmaciones indiscutibles hechas con anterioridad y agrupar amigos que respalden la afirmación. El objetivo de quien hace la afirmación es establecer un diálogo con personas que consideren esta afirmación indiscutible, un hecho (al contrario de la ficción). De ahí el nombre dado por Latour a quien quiere diseminar informaciones: constructor de hechos.

La afirmación hecha por el constructor de hechos puede ser completamente ignorada; en este caso, el proceso de diseminación habrá sido abortado. La afirmación puede ser aceptada e incorporada a otras afirmaciones que fueron construidas. Inclusive, la afirmación puede ser tomada en consideración, pero cuestionada por un contendiente. En este caso, la afirmación pasará por una serie de pruebas de fuerza, hasta probarse que está bien amarrada, que es un hecho, o sea, que tiene eslabones fuertes. Estas pruebas de fuerza muchas veces exigen conseguir recursos para agrupar nuevos amigos, permitir la realización de investigaciones, desarrollar estudios que fortalezcan los eslabones. Una vez que el contendiente acepte la afirmación como indiscutible, y la utilice para construir nuevas afirmaciones, la afirmación vieja pasará a ser considerada un hecho, se tornará una caja negra.

Para diseminar las cajas negras, es preciso convencer a las personas de que, para alcanzar sus objetivos, deben utilizarlas. Según Latour todos son multiconductores, pueden dejar, transferir, modificar, ignorar, distorsionar o adoptar la afirmación. Hay dos maneras, por tanto, de realizar la diseminación. Si el constructor de hechos le diera un amplio margen de negociación a cada uno de los que coge la caja negra, sin preocuparle si la van a transformar, adaptándola a las diversas realidades, la diseminación ocurre más fácilmente. Si por otro lado el constructor de hechos quisiera que otros utilizaran su caja negra, pero sin alterar su contenido, la diseminación se torna más difícil, una vez que será necesario enfrentar los diferentes intereses existentes. Las dificultades del constructor de hechos para diseminar su afirmación pueden ser superadas si el realizan translaciones de intereses, o sea, si diera nuevas interpretaciones a sus intereses y a los intereses de las personas que quiere alistar.

Para que los alistados prosigan en la diseminación, los eslabones tienen que ser siempre fortalecidos. Para esto, investigaciones y estudios son necesarios. Para las in-



investigaciones y estudios, es necesario conseguir recursos. Por tanto, para que la diseminación prosiga, al mismo tiempo en que el constructor de hechos precisa alistar nuevas personas, por medio de las innumerables posibilidades de translación de intereses, precisa también alistar nuevos recursos. Dicho de otra manera, necesita avanzar en las redes existentes.

Todo este trabajo para garantizar la diseminación sólo es posible, porque el constructor de hechos no es un individuo aislado, sino un grupo de personas trabajando insertadas y conectadas a una red. Los centros de la red son los lugares donde hay una gran acumulación de personas y recursos, utilizando viejas cajas negras para construir nuevas afirmaciones.

Esta propuesta de comprensión de la lógica de construcción y diseminación del conocimiento vale, según Latour (2000) para todas las ciencias, una vez que todo el proceso de construcción del conocimiento tiene lugar en medio al conflicto de intereses de diferentes grupos e individuos.

#### UN EJEMPLO DE DISEMINACIÓN: PROGRAMA DE GARANTÍA DE RENTA MÍNIMA

Al analizar la historia del Programa de Garantía de Renta Mínima, podemos constatar que él va al encuentro de varios intereses presentes en la sociedad brasileña en aquel momento. Y se disemina. Al diseminarse avanzando en la red, encuentra contendientes con intereses distintos de aquellos de Suplicy, algunos inclusive contrarios. Con estos intereses hay embates. Suplicy salió bien de algunas situaciones, fortaleció los eslabones de su afirmación. De otras, para diseminar su propuesta fue necesario debilitar eslabones, ampliar el margen de negociación.

Suplicy no fue el primero en proponer una renta mínima en Brasil. Antes de él, Silveira (1975) y Bacha y Unger habían propuesto una renta mínima garantizada por medio de un impuesto de renta negativo (PAULICS, 2003). Pero estas afirmaciones de instituir un Impuesto de Renta Negativo, independientemente de su valor intrínseco cayeron en el olvido, o sea, nadie “cogió la pelota” en las manos para jugar. Suplicy “coge la pelota” y la pone en juego, transformándola.

Fue en un escenario de innumerables conflictos de intereses que Suplicy lanzó la propuesta de una renta mínima. Para ser escuchado, para encontrar quien dialogase con él, necesitó reunir afirmaciones más antiguas que corroborasen su propuesta de Renta Mínima, presentó personas renombradas que también defendían propuestas semejantes



a la suya, fundamentó sus proposiciones con varios estudios. Para esto, contó con un grupo de asesores, investigadores, un centro que lo apoyó mientras él, con tiempo disponible iba en busca de número cada vez mayor de aliados.

Por tener una carrera política, la principal red en la cual pretendía avanzar, enfrentando los intereses en conflicto, es la que está relacionada a la formulación e implementación de políticas públicas. Los principales puntos de esta red corresponden a cargos ejecutivos y legislativos. Junto a los que asumen estos cargos es que Suplicy realiza las principales translaciones, para garantizar el alistamiento de un número cada vez mayor en la diseminación de su propuesta.

Con la inflexión en la propuesta del Programa de Garantía de Renta Mínima, vinculándolo a la educación de niños y adolescentes, los renglones del Programa demuestran ser lo suficientemente fuertes para que dos gestores decidan sacar el proyecto del papel.

La implantación de las primeras experiencias concretas, en Campinas-SP, en el Distrito Federal y en Ribeirão Preto-SP, probando la viabilidad de la propuesta, permite que Suplicy consiga aumentar el número de aliados, alistando personas cuyos intereses podrían ser alcanzados siguiendo el camino del programa de renta mínima.

Al crecer el número de aliados, aumenta también la presión por la aprobación de una ley federal:

*Es interesante observar cómo se procesa la introducción del tema de la renta mínima en la agenda nacional y como su contenido se va transformando en la medida que el gobierno se ve presionado por la sociedad civil, por gobiernos locales, por el Senado que aprueba el Programa de Garantía de Renta Mínima del Senador Suplicy por unanimidad, por iniciativas en el Congreso para incorporarlo e implantarlo a nivel nacional (CACCIA BAVA, 1998: 118).*

Si al comienzo, en 1991, Suplicy agrupa a tres o cuatro “amigos” y hace referencias vagas a experiencias realizadas fuera de Brasil; en 1997, él tiene centenas de “amigos agrupados”, una ley federal aprobada cuya paternidad es reconocida como suya; centenas de municipios y diversos estados buscando implantar la política inspirada en su propuesta; y está insertada en el debate público la importancia de garantizarse una renta mínima que permita a las familias mantener a sus hijos en la escuela. Aunque no se haya



mantenido la proposición original a lo largo de la diseminación, llevándonos a suponer que Suplicy haya optado por ampliar el margen de negociación para facilitar la diseminación, está consolidada entre gestores, investigadores y electores la importancia de garantizar una renta mínima.

Por otro lado, toda esta agrupación y consolidación de eslabones débiles en eslabones fuertes no deja que Suplicy se considere victorioso: su objetivo está más adelante, en parte retomando su proposición original de 1990: en 2001, presentó un nuevo proyecto de ley al Senado, la Renta de Ciudadanía. Aunque en su fundamentación tenga mucho que ver con el Renta Mínima, ahora más conocido por *Bolsa-Escola*, no es la misma propuesta de política pública. Es otra propuesta, a exigir una nueva “agrupación de amigos”, el fortalecimiento de otros nuevos eslabones, nuevas translaciones de intereses y la construcción de otras redes para diseminarse.

Tomando en cuenta que la imagen del Senador Eduardo Suplicy también se alteró a lo largo de los años: de la imagen de un “loco utópico”, en 1991 (SUPLICY, 1992), para la de un hombre público obstinado por la causa de la erradicación de la pobreza por medio de la garantía de una renta mínima para todos los brasileños (LOBATO, 1998), probablemente será un trabajo menos arduo “agrupar amigos” y conquistar aliados.

## CONCLUSIONES

Nuestro objetivo al inicio del trabajo era comprender cómo ocurre el proceso de diseminación de experiencias innovadoras de gestión pública. Para estudiar la diseminación escogimos, entre innumerables experiencias innovadoras, el Programa de Garantía de Renta Mínima por ser una política compleja que interfiere en varios aspectos de la gestión pública y por haber sido implementada en gobiernos subnacionales, sin incentivo del Gobierno Federal, hasta 1997.

Presentamos un modelo que, a nuestro entender, es capaz de abarcar la complejidad de la diseminación de una experiencia innovadora: el modelo de translación, propuesto por Latour (2000), a partir del acompañamiento del trabajo de científicos e ingenieros encargados de la construcción y diseminación del conocimiento.

Según Latour (2000), las innovaciones son construidas y diseminadas colectivamente. Como en un juego de pelota en que, además de pasar la pelota de mano en mano, ella también fuese transformada por cada jugador que la cogiera. En este modelo, para que la dise-



minación de una afirmación o de un objeto ocurra, a cada momento nuevas personas deben ser convencidas de que aquella afirmación u objeto les permitirá alcanzar sus objetivos.

Para que las personas se convenzan, es necesario que los eslabones de esta afirmación u objeto sean fuertes, resistan a las pruebas de contra-argumentadores. Para garantizar eslabones fuertes, a su vez es necesario tener acceso a recursos que permitan construir bienes públicos y agrupar personas que desarrollen las investigaciones.

En la medida en que los eslabones se muestran fuertes y no hay más controversias sobre la afirmación u objeto, ella se transforma en una caja-negra, o sea, algo respecto a lo cual no se necesita saber nada, a no ser lo que entra en ella y lo que sale de ahí.

Después que la afirmación es transformada en una caja-negra, todo el tiempo se necesita que nuevas personas sean convencidas a coger en las manos esta caja-negra. Si se utiliza al contrario, cuando nadie más la vaya a coger, su diseminación será interrumpida.

Al movimiento de convencer a las personas de que la afirmación u objeto que se quiere diseminar será útil para sus intereses, Latour lo denomina “translación”, significando tanto traducción como movimiento de dislocación.

Como la diseminación comprende un gran número de acciones, aunque se identifique una única persona como la responsable por el proceso, la diseminación es siempre una acción colectiva.

Enseguida, analizamos la diseminación del Programa de Garantía de Renta Mínima a la luz del modelo de translación propuesto por Latour.

Verificamos que hubo un momento en que la propuesta del Programa de Garantía de Renta Mínima era muy cuestionada y estaba en el centro de las controversias, no era aún una caja-negra. Poco a poco, especialmente con la implantación de las primeras experiencias concretas, constatándose su viabilidad, lentamente el Programa de Renta Mínima fue venciendo las pruebas, mostrando que sus eslabones eran fuertes y saliendo del centro de las controversias.

Analizamos también innumerables translaciones realizadas por Suplicy para diseminar el Programa de Garantía de Renta Mínima, o sea, para que nuevas personas cogiesen en sus manos el Programa y lo utilizaran. Vimos que Suplicy no es una persona aislada buscando diseminar una política pública, sino que por atrás del nombre *Suplicy* hay un grupo grande de personas investigando, captando nuevos recursos para fundamentar los argumentos utilizados por el Senador en el debate público, buscando superar las pruebas de fuerza impuestas a la propuesta.





En nuestro análisis no conseguimos considerar todos los intereses y actores relacionados al proceso. Trajimos algunos ejemplos de translaciones realizadas que ratifican la posibilidad de leer la diseminación del Programa de Renta Mínima a la luz del modelo propuesto por Latour. La comprensión de la diseminación del Programa de Renta Mínima nos ayuda a comprender la diseminación de otras políticas y programas de gestión pública.

Tampoco conseguimos profundizar en cómo tiene lugar el proceso que lleva a la identificación de una única persona por el resultado del trabajo colectivo. Terminado nuestro análisis, creemos que este es un punto que podría ser objeto de una investigación específica. Como el modelo de translación no es una propuesta de Latour de cómo se debe hacer la diseminación; sino la descripción de cómo se debe interpretarla, para que la diseminación ocurra no necesariamente debe haber un “inventor” o un “constructor de hechos”. Esta rectificación del inventor puede ser comprendida como necesaria para la captación de nuevos recursos, sin embargo oscurece el proceso colectivo necesario para que la diseminación tenga lugar. Una posibilidad de investigación sería describir la diseminación de alguna experiencia innovadora que no esté asociada a un “constructor de hechos”, como el Programa de Renta Mínima está asociado a Suplicy.

Como la construcción del conocimiento es un proceso colectivo y está en una intrincada red de intereses, podríamos comenzar un estudio de diseminación, considerando el modelo propuesto por Latour, en cualquier punto de la red – y no necesariamente del punto en que está el Programa de Renta Mínima – y seguir la trayectoria de algún otro “constructor de hechos” mientras realiza las varias translaciones de intereses para que sus afirmaciones se diseminen en tiempo y espacio, y no necesariamente tendríamos que seguir la trayectoria de Suplicy. Podríamos, por ejemplo, partir del punto de la red donde está la *Bolsa-Escola* o una de las experiencias implantadas en alguno de los municipios. Y como “constructor de hechos” a ser acompañado, podríamos haber elegido a cualquiera de las personas envueltas en el proceso y no necesariamente a Suplicy.

El Instituto Pólis se presenta como un desafío para los que están envueltos en la diseminación de experiencias innovadoras en gestión pública, especialmente en encontrar respuestas a cómo superar la escasez de recursos de todos los tipos, para fortalecer los eslabones de las experiencias que se busca diseminar, de manera que resistan a las pruebas de fuerza. No creemos, por ejemplo, que las propuestas de las agencias y organismos de cooperación internacional simplemente “fluyan” hacia nuestra realidad, como supon-





dría el modelo de difusión propuesto por Rogers. En vez de eso podemos interpretar, según Latour, que estas propuestas tengan eslabones mucho más fortalecidos que las propuestas de políticas públicas formuladas en Brasil y América Latina, a pesar de los innumerables centros de producción de conocimiento que se vienen constituyendo y articulándose en redes.

Tal vez no hayamos identificado todavía los recursos con los cuales disponemos para fundamentar nuestras afirmaciones y fortalecer sus eslabones, para que resistan a las pruebas de fuerza. Uno de los recursos fundamentales son las informaciones sobre los municipios, sus políticas y programas a lo largo del tiempo y de diferentes gestiones, que aún son tan escasas.



## NOTAS

- 26 Este texto está basado en la Disertación de Maestría en Administración Pública y Gobierno, de Veronika Paulics, por la Escola de Administração de Empresas de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV).
- 27 <http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas>.
- 28 La primera convocatoria de *Best Practices* fue lanzada en 1995 durante los preparativos para la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, o Cumbre de las Ciudades (Hábitat II), como un medio de identificar lo que funciona, para mejorar las condiciones de vida de manera sustentable.
- 29 A comienzos de 1995, el Ayuntamiento de Campinas y el Gobierno del Distrito Federal implementaron programas de garantía de renta mínima. Al final de ese mismo año, ocurrió lo mismo en Ribeirão Preto. En 1996, el programa también existía en Vitória, Salvador, Belo Horizonte, Franca, Santos, Boa Vista, Osasco y Jundiaí. En 1997, en casi un centenar de ciudades ya se habían presentado proyectos de ley en busca de la implementación de un Programa de Garantía de Renta Mínima. En varias de estas ciudades, el programa entró en funcionamiento: Belém, Catanduva, São José dos Campos, Betim, Goiânia, Presidente Prudente, Piracicaba, Chapecó, Limeira, Natal, Boa Vista, Mundo Novo y Recife.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

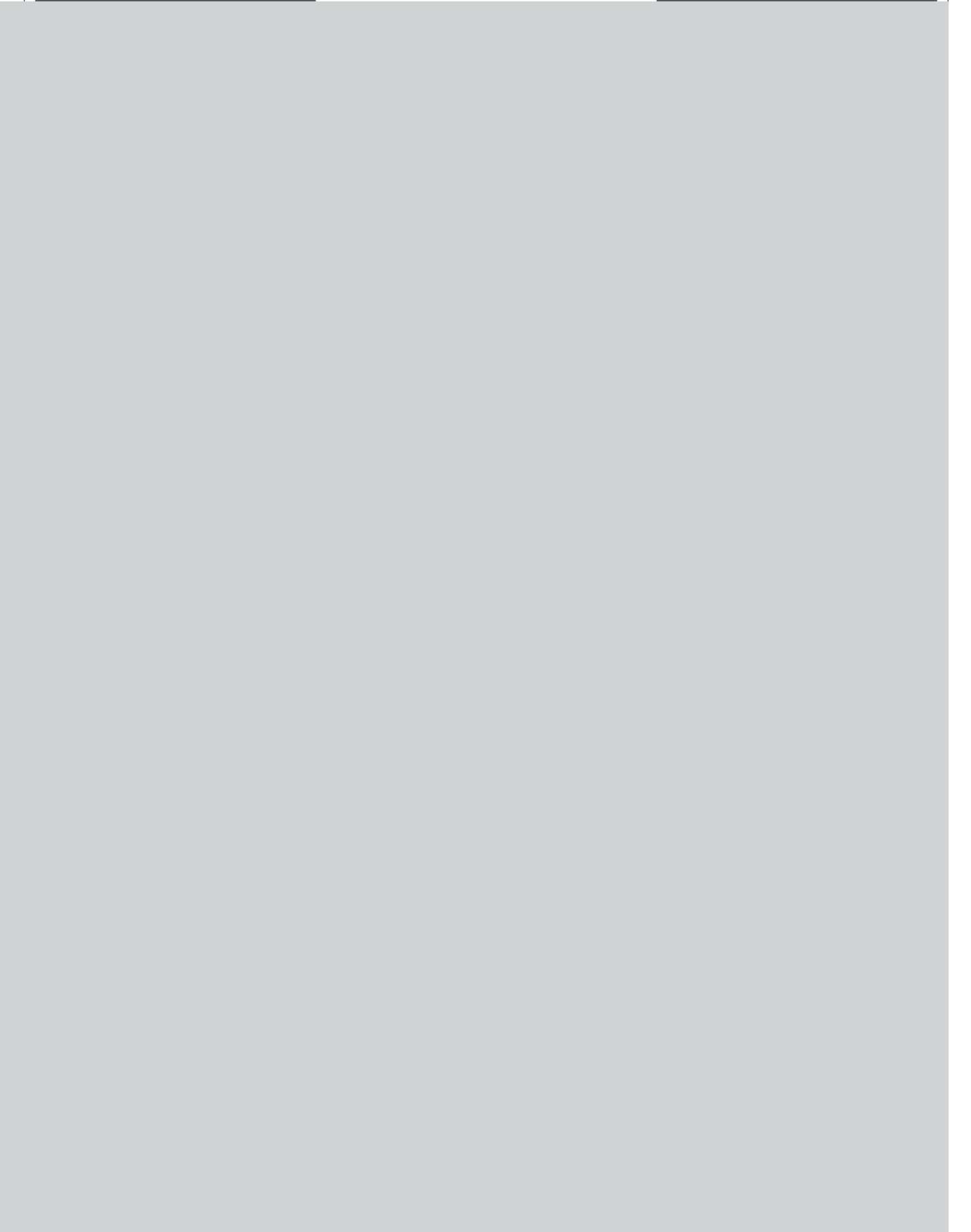
- CACCIA-BAVA, Silvio (org.). (1998). *Programas de renda mínima no Brasil: impactos e potencialidades*. São Paulo: Instituto Pólis. Publicações Pólis, 30.
- CACCIA-BAVA, Silvio y PAULICS, Veronika. (2005). “Innovative Experiences for a New Democratic Governance”. En: PAULICS, Veronika et alii. (org). (2005). *Citizen Mobilization and Democratic Innovation in the Cities. Special edition to WSF 2005*. São Paulo: Instituto Pólis.
- Conferência Internacional. (1998). *Renda Mínima – discussões e experiências*. Brasília: Senado Federal.
- COPE, Glenn Hahn. (1992). *Diffusion of innovations in the public sector/proceeding of a conference*. Austin: Lyndon B. Johnson School of Opublic Affair, The University of Texas at Austin.
- FONSECA, Ana Maria Medeiros da. (2001). *Família e Política de Renda Mínima*. São Paulo: Cortez.

- FORD FOUNDATION. (1992). *Innovations in State and local government. 1986 to 1991*. A. Alfred Taubmann Center for State and Local Government. Johd F. Kennedy School of Government. Harvard University. Cambridge, Massachusetts.
- LATOUR, Bruno. (2000). *Ciência em ação*. São Paulo: Editora Unesp.
- LOBATO, Ana Lúcia Martins (org.). (1998). *Garantia de Renda Mínima: ensaios e propostas*. Brasília: IPEA.
- MELO, José Marques (org.). (1978). *Comunicação, modernização e difusão de inovações*. Petrópolis: Vozes.
- NOGUEIRA, Heloísa, SIMÕES JR. José Geraldo y ALMEIDA, Marco Antonio de. (1992). *Experiências Inovadoras de Gestão Municipal*. São Paulo: Instituto Pólis, Publicações Pólis, 9.
- PAULICS, Veronika et al. (org.). (2005). *Citizen Mobilization and Democratic Innovation in the Cities. Special edition to WSF 2005*. São Paulo: Instituto Pólis.
- \_\_\_\_\_. (2004). “Disseminação de Experiências de Gestão Pública – o Caso do Programa de Garantia de Renda Mínima no Brasil. São Paulo: Programa de Gestão Pública e Cidadania”. (artigo)
- \_\_\_\_\_. (2004). “Disseminação de inovações em gestão local”. Las Vegas, Nevada: XXV Congress of Latin American Studies Association.
- \_\_\_\_\_. (2003). *Disseminação do Programa de Garantia de Renda Mínima no Brasil (1991-1997)*. Disertación de Maestría. FGV/EAESP.
- \_\_\_\_\_. (org.). (2000). *125 Dicas – Idéias para a ação municipal*. São Paulo: Instituto Pólis.
- ROGERS, Everett. (1995, 1983, 1962). *Dissemination of innovation*. New York: Free Press.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (1996). *Crise da Sociedade Salarial e Renda Mínima: nova forma de política social?* Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. Caderno de Pesquisa nº 29. Campinas: Unicamp.
- SILVEIRA, Antonio Maria da. (1975). “Redistribuição de Renda”. En: *Revista Brasileira de Economia*. 29(2): 3-15, abr/jun.
- SPINK, Peter, CACCIA BAVA, Silvio y PAULICS, Veronika (orgs.). (2002). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Instituto Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/ FGV–EAESP.
- SUPLICY, Eduardo M. y BUARQUE, Cristovam. (1996). “Uma garantia de renda mínima para erradicar a pobreza e atrair crianças às escolas – o debate e a experiência brasileiros”. En: *6º Congresso Internacional da Rede Européia de Renda Básica (BIEN)*. Viena.
- \_\_\_\_\_. y CURY, Samir. (1994). “A renda mínima garantida como uma proposta para remover a pobreza no Brasil”. En: *Revista de Economia Política*. São Paulo. v.1, n.14.



- SUPLICY, Eduardo M. (2002). *Renda de Cidadania: a saída é pela porta*. São Paulo: Cortez.  
Editora Fundação Perseu Abramo.
- \_\_\_\_\_. (1996). Programa de Garantia de Renda Mínima. Brasília: Senado Federal.
- \_\_\_\_\_. (1994). Programa de Garantia de Renda Mínima. Brasília: Senado Federal.
- \_\_\_\_\_. (1992). Programa de Garantia de Renda Mínima. Brasília: Senado Federal.





## INSTITUTO PÓLIS

COORDINACIÓN: Anna Luiza Salles Souto, Elisabeth Grimberg, Silvio Caccia Bava (coordenador general).

EQUIPO TÉCNICA: Adriano Borges, Agnaldo dos Santos, Altair Moreira, Ana Claudia Teixeira, Anna Luiza Salles Souto, Beatriz Rufino, Cecilia Bissoli, Christiane Costa, Cyrus Afshar, Daniela Greeb, Elisabeth Grimberg, Gerson Brandão, Hamilton Faria, Inácio da Silva, Isabel Ginters, Jane Casella, Jorge Kayano, José Augusto Ribeiro, Kazuo Nakano, Leandro Morais, Lizandra Serafim, Luciana Bedeschi, Luciana Tuszal, Luís Eduardo Tavares, Maíra Mano, Margareth Uemura, Maria do Carmo Albuquerque, Mariana Romão, Marilda Donatelli, Nelson Saule, Nina Best, Osmar Leite, Othon Silveira, Paula Freire Santoro, Patrícia Cobra, Renato Cymbalista, Silvio Caccia Bava, Tania Masselli, Vanessa Marx, Veridiana Negrini, Veronika Paulics, Vilma Barban, Viviane Nebó.

EQUIPO ADMINISTRATIVO: Benedita Aparecida de Oliveira, Camila Pozzi, Cristina Rodrigues, Fabiana Maria da Silva, Gisele Balestra, João Batista, João Carlos Ignácio, Lucas de Figueiredo, Rosângela Maria da Silva, Silvana Cupaiolo, Tereza Teixeira, Wilza Santos.

ESTAGIÁRIOS: Allan Ferreira, Amanda Tatti, Carolina Caffé, Cláudia Nogueira, Darlan Praxedes, Gabriela Moncau, José Renato Porto, Manuella Ribeiro, Rosane Santiago, Ricardo Matheus, Stacy Torres, Vanessa Koetz, Wanda Martins.

COLABORADORES: Adriana Fernandes, Beatriz Vieira, Cláudio Lorenzetti, Daniel Kondo, Dinalva Roldan, Éllade Imparato, Fernanda de Almeida, Hugo Bellini, José Carlos Vaz, Karina Uzzo, Osmani Porto, Patrícia Gaturamo, Pedro Garcia.

### **Consejo Diretor y Fiscal**

DIRETORA PRESIDENTE: Teresa Belda

DIRETORA VICE-PRESIDENTE: Marta Gil

ASESORES: Ana Claudia Teixeira, Anna Luiza Salles Souto, Francisco de Oliveira, Hamilton Faria, Heloísa Nogueira, Jane Casella, José Carlos Vaz, Ladislau Dowbor, Marco Antonio de Almeida, Elisabeth Grimberg, Teresa Belda, Marta Gil, Nelson Saule, Osmar Leite, Paulo Itacarambi, Peter Spink, Renata Villas-Boas, Silvio Caccia Bava, Vera Telles, Veronika Paulics.



Este livro foi composto nas fontes Dante  
e The Sans e impresso em Agosto de 2009  
pela Maxprint sobre Pólen Soft 70g/m<sup>2</sup>.

