

## Sistema Estatal de Participación Popular y Ciudadana

[www.participa.rs.gov.br](http://www.participa.rs.gov.br)



## Sistema Estatal de Participación Popular y Ciudadana

[www.participa.rs.gov.br](http://www.participa.rs.gov.br)

Avenida Borges de Medeiros, 1501  
9º piso • Porto Alegre - RS  
CEP 90119-900

[www.seplag.rs.gov.br](http://www.seplag.rs.gov.br)  
[www.participa.rs.gov.br](http://www.participa.rs.gov.br)

Secretaría de Planificación,  
Gestión y Participación Ciudadana.



Gabinete del Vicegobernador  
Secretaría de la Planificación,  
Gestión y Participación Ciudadana  
Gabinete de los Alcaldes  
y Relaciones Federativas







# Instituciones Signatarias

# 5



Foto: Eduardo Seidl

Elección de prioridades – agosto/2011

- Gabinete del Gobernador
- Gabinete del Vicegobernador
- Secretaría de Planificación, Gestión y Participación Ciudadana
- Secretaría General de Gobierno
- Gabinete de los Alcaldes y Relaciones Federativas
- Secretaría Ejecutiva del Consejo de Desarrollo Económico y Social
- Consejo de Desarrollo Social – CDES
- Consejos Regionales de Desarrollo – COREDES
- Consejos Estatales de Políticas Públicas y de Derechos
- Movimientos Sociales
- Organizaciones de la Sociedad Civil



## Sistema Estatal de Participación Popular y Ciudadana

Porto Alegre,  
Abril de 2012

[www.participa.rs.gov.br](http://www.participa.rs.gov.br)

Secretaría de Planificación,  
Gestión y Participación Ciudadana



## Gobierno del Estado do Rio Grande do Sul

**Gobernador**  
TARSO GENRO

### Secretaría de Planificación, Gestión y Participación Ciudadana

**Secretario de Planificación, Gestión y Participación Ciudadana**  
JOÃO MOTTA

#### Comisión de Redacción del Documento

Coordinación: Davi Schidt – Director del Departamento de Participación Ciudadana  
Nelson Cunico - Director Adjunto del Departamento de Participación Ciudadana  
Maria da Gloria Kopp - Coordinadora de Relaciones Institucionales del Departamento de Participación Ciudadana  
Paulo Augusto Coelho de Souza - Coordinador del Sector Digital del Departamento de Participación Ciudadana  
Revisión del texto en español: Izabel Belloc Aragon

#### Equipo Técnico de Edición y Revisión de Textos

Coordinación: Carine Prevedello – Coordinadora de la Asesoría de Comunicación  
Regina Farina: Asesora de Prensa de la Asesoría de Comunicación  
Marco Penha: Publicitario de la Asesoría de Comunicación

#### Fotografías

Camila Domingues, Caroline Bicocchi, Claudio Fachel y Eduardo Seidl – Equipo de Fotografía

### Secretaría de Planificación, Administración y Participación Ciudadana

Avenida Borges de Medeiros, 1501 - 9º piso – Porto Alegre, RS – CEP 90119-900.  
www.seplag.rs.gov.br  
www.participa.rs.gov.br

Reimpresión / Campanha RioGrandense de Artes Gráficas (Corag): 10.000 ejemplares

Secretaría de Planificación,  
Gestión y Participación Ciudadana



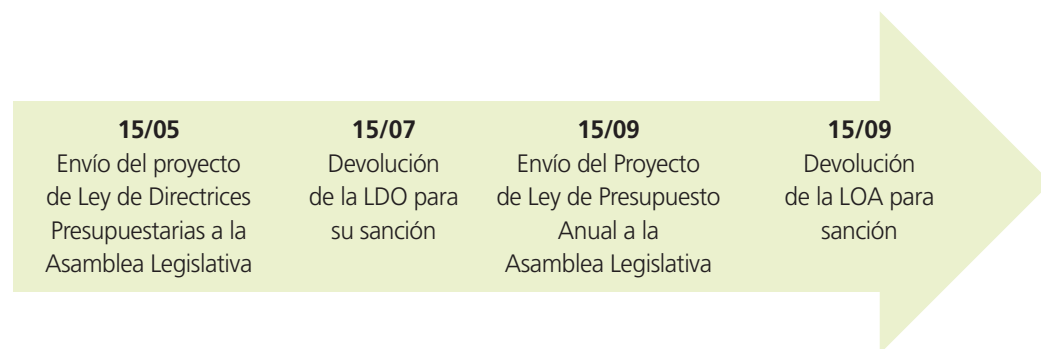
<b>Abril a Agosto</b>	<b>Presupuesto 2013</b>	Presentación y discusión sobre la matriz Presupuestaria Audiencias públicas regionales Asambleas municipales y microrregionales Foros regionales Día de la elección de prioridades
<b>Septiembre</b>	ENTREGA DEL PRESUPUESTO	15/09
<b>Octubre</b>	SEMINARIOS REGIONALES	Sobre Desarrollo y Participación
<b>Noviembre</b>	SEMINARIOS ESTATALES	Evaluación del Sistema de Participación

“El concepto de Sistema de Participación ya está siendo discutido hace algún tiempo en América Latina, pero del punto de vista del proyecto propuesto por el gobierno local, nosotros, como estado precursor por la implantación del Presupuesto Participativo, seguimos teniendo el mérito de la innovación.”

**Alfredo Gugliano**, docente de la UFRGS (durante el II Seminario del Sistema Estatal de Participación Popular y Ciudadana, el 17 y 18 de noviembre de 2011)



II Seminario del Sistema Estatal de Participación Popular y Ciudadana



<b>1. Introducción</b>	<b>5</b>
I. Bases Conceptuales y Legales del Sistema	7
II. Directrices del Sistema	9
III. Diseño del Sistema – en construcción	11
<b>2. La Construcción del Sistema Estatal de Participación Popular y Ciudadana en la práctica</b>	<b>13</b>
I. El PPA Participativo	13
II. El CDES	13
III. La Participación Popular y Ciudadana en el Presupuesto 2012	13
IV. El Gabinete Digital	14
V. Las Interiorizaciones y los Encuentros para el Desarrollo	14
VI. El lanzamiento y el desarrollo del Programa de Combate a las Desigualdades Regionales	15
VII. El Gabinete de los Alcaldes y Relaciones Federativas	15
VIII. Las Conferencias Sectoriales y de Derechos	15
<b>3. Artículo: “Nueva utopía democrática”</b>	<b>16</b>
<b>4. Calendario de la Participación 2012</b>	<b>18</b>
<b>5. Instituciones Signatarias</b>	<b>20</b>

Período	Actividad	Objetivos
<b>Enero / Febrero</b>	Seminario de Gobierno	Sistematizar las demandas de la sociedad levantadas en varios momentos de interacción por los diferentes órganos del gobierno para incorporarlos al proceso del PPA y del Presupuesto, y establecer el calendario de la participación de 2012.
<b>Marzo</b>	Seminario con los consejeros gubernamentales	Establecer calendario de participación de 2012.
	Seminario del Gobierno con los Consejos Sectoriales y Regionales	Establecer formas de monitoreo y evaluación del PPA y realizar la discusión y la validación de la Ley de Directrices Presupuestarias
	Seminario Estatal de los Coredes	
	Seminario Estatal del PPA con el Foro Estatal de la Participación Popular y ciudadana	

Los cambios procesados en el tejido social brasileño indican que estamos viviendo un período de transición; mucho ha cambiado y va a cambiar en términos de participación política.

Al final, ¿cómo se expresarán políticamente los jóvenes de la periferia beneficiados por el ProUni? ¿Con qué grupos sociales se identificarán en el futuro, los brasileños atendidos por el

Auxilio Familia? ¿Hacia dónde se dirigirá la nueva clase media?

Por eso, un sistema de participación actual debe ser sofisticado, multifacético y priorizar la participación compartida, ampliando el acceso a los códigos del Estado y reconociendo varias formas de movilización y participación. No se puede definir un instante más o menos importante. La participación presencial debe combinarse con la virtual.

Y compartir decisiones, en una sociedad fragmentada, también es reconocer identidades, lo que vuelve las decisiones más complejas. Decidir sobre salud, actualmente, no significa decidir apenas sobre el presupuesto de la salud, por ejemplo.

Tenemos una gran diversidad de problemas que debemos enfrentar y también una gran variedad de sujetos para atender y oír.

El sistema estatal de participación popular y ciudadana, propuesto por el gobierno de Rio Grande do Sul, debe hacer frente a esos problemas, ampliando el carácter deliberativo sobre las inversiones públicas y darle prioridad a los programas de desarrollo regional. Esa metodología abarca el fortalecimiento de instrumentos como el Presupuesto Participativo y la Consulta Popular, además de la adopción de nuevas tecnologías de consulta y deliberación. El control social sobre el Estado y la participación deben asociarse aun más. Es fundamental volver accesible el monitoreo de las acciones del gobierno.

En fin, se trata de contribuir con la renovación de la agenda democrática en escala global. No es una tarea simple, que se realiza sin cierto apelo utópico. Si conseguimos avanzar hasta ese punto, todavía no es posible saberlo, pero esperemos que, al menos, esa utopía nos lleve a caminar en su dirección.

*\*Secretario de Planificación, Administración y Participación Ciudadana*

*\*\*Jefe de Gabinete del Gobernador y Coordinador del Gabinete Digital*

*Publicado en Zero Hora el 30/09/2011*



# Artículo: "Nueva utopía democrática".

3

1

# Introducción



Foto: Eduardo Seidl

**João Motta\* / Vinícius Wu\*\***

Pensar sobre la participación de la ciudadanía actualmente también es buscar respuestas a la crisis de la representación, que perturba regímenes democráticos de todo el mundo. Esa crisis está en la base de las protestas y manifestaciones que marcaron el año 2011. El impase entre representantes los formales y los representados, cada vez más apartados de los procesos políticos tradicionales, se manifestaron nítidamente en las calles de Madrid, Santiago o Londres.

Tal vez el gran desafío de la agenda democrática en este inicio de siglo sea exactamente el de

abrir las estructuras del Estado a los nuevos protagonistas sociales, fruto de los profundos cambios vividos por la sociedad global en las últimas décadas.

En Brasil, la Constitución de 1988 amplió la presencia de las representaciones tradicionales del mundo del trabajo en la escena pública. Por medio de consejos, conferencias y otros instrumentos, fue posible absorber la participación política de sectores organizados, que antes no contaban con los actuales canales de interlocución con el Estado. Sin embargo, los nuevos actores sociales no se ven en ese proceso.

## La participación en el Estado de Rio Grande do Sul

La construcción del Estado democrático de derecho en Rio Grande do Sul, con marcada presencia de procesos de democracia participativa, acumuló en las últimas décadas un patrimonio conocido y reconocido nacional e internacionalmente. En la marea de la Constitución de 1988 y de la vitalidad de los movimientos populares, se inauguraron y experimentaron varios procesos participativos, como el Presupuesto Participativo, la Consulta Popular, los Consejos Regionales de Desarrollo (Coredes) y sus correspondientes municipales (Comudes), los Consejo de Derechos y de Políticas Públicas y las Conferencias Temáticas que reúnen a los especialistas en políticas públicas, gubernamentales y de la sociedad civil, para evaluar y proponer nuevos objetivos y metas. Ese patrimonio, junto a los modernos instrumentos de comunicación, acorta las distancias entre los ciudadanos y las instituciones, al mismo tiempo en que desafía el gobierno a crear una síntesis superior que integre y avance en la consolidación

de los procesos participativos como perfil de gestión pública. De esa forma, la institución del Sistema de Participación Popular y Ciudadana es la posibilidad de una etapa superior de organización del Estado para profundizar la participación ciudadana y consolidar la democratización del Estado y de la vida pública.

## Mensaje del Gobernador al Parlamento (febrero de 2011)

“Nuestro Gobierno será marcado por una relación permanente y respetuosa con el Parlamento, así como será intensa la relación con la sociedad civil y la participación ciudadana, de respeto a las comunidades organizadas, a los movimientos sociales, a las entidades de clase, a los diferentes consejos sectoriales y regionales y a todos aquellos que se dispongan a construir y perfeccionar los mecanismos de control público sobre el Estado”. (Página V).

### **Las Propuestas del Gobierno para el Próximo Cuatrienio.**

Hacer con que Rio Grande do Sul retome su nivel de desarrollo con bases sostenibles y disminución de las desigualdades regionales y sociales, impone asumir desafíos colectivos basados en mecanismos de la democracia representativa, los cuales son potencializados por las tecnologías digitales de comunicación, combinando las actuaciones de instrumentos como los Consejos Sectoriales, el Consejo de Desarrollo Económico y Social, el Presupuesto Participativo, los Consejos Regionales de Desarrollo y la Consulta Popular". (Página 9).

"Las democracias en crisis nos demuestran que, si nosotros nos atenemos a ejercer la representación política sin una relación de diálogo con la sociedad - que permita a partir de mecanismos de transparencia y de participación que las comunidades interfieran en la conducta de los gobernantes - tendremos Estados cada vez más autoritarios y gobiernos cada vez menos legítimos.

Ese es el punto clave que radica en nuestro concepto de Sistema de Participación Popular, el cual combina la democracia representativa – estable e indeclinable - con la participación directa de la ciudadanía, no apenas en los mecanismos de gestión, pero también en las estructuras de decisión política".

**Tarso Genro**, *Gobernador del Estado de Rio Grande do Sul, 15/06/2011, en el Acto de Instalación del Consejo del PPA Participativo.*

### **VI. El lanzamiento y el desarrollo del Programa de Lucha Contra las Desigualdades Regionales.**

Coordinado por el Gabinete del Vicegobernador y ejecutado de forma transversal en el Gobierno, el Programa seleccionó con criterios técnicos a nueve regiones con bajo Índice de Desarrollo Socioeconómico (Idese) y de menor potencial de desarrollo para una acción especial. Además de coordinar el Programa Estatal de Lucha contra las Desigualdades Regionales, el Gabinete del Vicegobernador se dedicó a la elaboración del Plan Plurianual, junto a la Secretaría de Planificación, Gestión y Participación Ciudadana.

### **VII. El Gabinete de los Alcaldes y Relaciones Federativas**

El Gabinete de los Alcaldes y Relaciones Federativas estableció un foro privilegiado de articulación municipal, además de acompañar los seminarios regionales del PPA Participativo.

### **VIII. Las Conferencias Sectoriales y de Derechos**

En la esfera de los Consejos de Políticas Sectoriales Estatales, encontramos un panorama que impone la reconstrucción de las relaciones con el gobierno estatal, la creación

de condiciones de funcionamiento de la mayoría de los consejos y la preparación de los representantes del gobierno en los consejos para que representen las políticas públicas. Al mismo tiempo, a lo largo del año se realizan conferencias estatales, antecedidas de una cantidad significativa de conferencias municipales.

"El proceso de participación se está perfeccionando. Hace 14 años que tenemos instrumentos de participación y dentro del actual gobierno tenemos la disposición de ampliar las discusiones con otros modelos. El Sistema viene funcionando, una vez que más de un millón de personas participaron en una elección que no es obligatoria. Eso es una demostración de ejercicio de la ciudadanía no apenas para el Estado, pero para el mundo."

**Hugo Chimenes**, *Presidente del Foro de los Coredes (28/12/2012, en reunión en la Secretaría de Planificación, Gestión y Participación Ciudadana)*



# I. Bases Conceptuales y Legales del Sistema

## IV. El Gabinete Digital

El Gobierno del Estado creó el Gabinete Digital, vinculado al Gabinete del Gobernador, un instrumento de participación virtual galardonado nacionalmente. Por medio de las herramientas de relación con la sociedad, como el Gobernador Contesta, el Gobernador Pregunta, el Gobernador Escucha y la Agenda Colaborativa, el Gabinete Digital se consolidó como un nuevo modelo de diálogo con las redes sociales y las prácticas virtuales, que obtuvo cinco premios nacionales, entre los cuales E-Gov, concedido por la Asociación Brasileña de las Entidades Estatales de Tecnología de la Información y Comunicación (Abep), y ARede 2011, de la revista ARede.



Camioneta de la Participación – recorrió el Estado recogiendo preguntas para el Gobernador

Foto: Cláudio Fachel

## V. Las Interiorizaciones y los Encuentros para el Desarrollo

Las Interiorizaciones y los Encuentros para el Desarrollo, presididas por el Gobernador, llevaron a miles de personas a las reuniones con el Gobierno del Estado en ciudades del interior.

Realizadas en 2011, en 11 ciudades, las Interiorizaciones se constituyeron como espacios de aproximación con la sociedad civil y de oportunidades para la participación presencial.



Interiorización en el municipio de Cacequi

Foto: Cláudio Fachel



Foto: Cláudio Fachel

I Seminario del Sistema Estatal de Participación Popular y Ciudadana

- **Ley 13.601/2011**, que atribuye a la Secretaría de Planificación y Gestión la tarea de la Participación Ciudadana – Ley enviada al Parlamento para su aprobación y sancionada por el Gobierno actual que le atribuye a la Secretaría de Planificación la tarea de coordinar la Participación en el Gobierno.

- La creación de la Secretaría del Consejo de Desarrollo Económico y Social y la formación del CDES de RS – Que era una propuesta de campaña y que fue aprobada en ley durante el primer mes del Gobierno actual, permitió la formación del Consejo de Desarrollo Económico y Social de Rio Grande do Sul que cuenta con

noventa miembros de la sociedad civil;

- La creación del Gabinete de los Alcaldes y Relaciones Federativas – Concierto institucional que instauro el Gabinete de los Alcaldes como puerta de entrada para la relación federativa;

- La existencia y el funcionamiento de los CORDES – Consejos Regionales de Desarrollo – En actividad hace 20 años, creados por Ley Estatal y enraizados en 28 regiones del Estado (Ley 10.283/94 – dispone sobre la creación, construcción y funcionamiento de los COREDES);

- La existencia y el funcionamiento de los Consejos sectoriales de políticas públicas y de derechos – hay alrededor de 20 consejos en actividad en el Estado, con fuerte participación en la evaluación y deliberación de políticas públicas;
- Las varias experiencias de Participación Popular que existen – La experiencia del Presupuesto Participativo desarrollada hace más de veinte años en varios municipios y ya experimentada en una administración estatal, la Consulta Popular, que funciona regular y permanentemente en las dos últimas administraciones estatales (Ley 11.179/98 - dispone sobre la consulta directa a la población con respecto al destino de una parte del Presupuesto del Estado direccionada a inversiones regionales - Consulta Popular / Ley 11.920/2003 - modifica la Ley 11.179/98 - Consulta Popular, Ley 12.376/2005 - modifica la Ley 11.179/98 - Consulta Popular y PL 312/2006 - Dispone sobre la participación de la población en la elaboración– definición y seguimiento de la ejecución del PPA, LDO y LOA);
- La realización del I Seminario del Sistema

Estatal de Participación Popular y Ciudadana – Bases Conceptuales (febrero de 2011);

- Realización del II Seminario del Sistema Estatal de Participación Popular y Ciudadana (noviembre de 2011);
- Nota Directriz nº 17, que tiene por objetivo sistematizar el proceso de participación popular, en sus estructuras básicas, unificar la nomenclatura y proponer la definición de instancias participativas regulares del Gobierno.

“Ya tenemos el demostrativo de la necesidad de que el Gobierno escuche más a la sociedad, y también de la importancia que la población le atribuye a los instrumentos de la participación. Lo ideal es que tengamos el compromiso de crear el Sistema como institucionalidad del Estado, y el desafío es construir la metodología de ese proceso.”

**João Motta**, Secretario de Planificación, Gestión y Participación Ciudadana (en 17/11, durante el II Seminario del Sistema Estatal de Participación Popular y Ciudadana).

## I. El PPA Participativo

En marzo, abril y mayo, se elaboró de forma participativa el Plan Plurianual – PPA para el período 2012 a 2015, por medio de la realización de nueve seminarios regionales, los cuales reunieron 6 mil líderes del Estado y 350 instituciones. Esos encuentros produjeron 12 mil manifestaciones, traducidas en 23 áreas y 86 programas del PPA, entregados al Parlamento del Estado.

## II. El CDES

Inspirado en la experiencia del Conselho Nacional (gran consejo nacional), el gobierno local instaló el Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES). El consejo cuenta con 90 consejeros, Cámaras Temáticas, reuniones regionales. Este primer año el CDES trabajó en la elaboración de directrices sobre el desarrollo del Estado, enviadas al Gobernador, las cuales establecen una importante acción de concertación entre varios sectores y el Gobierno, sobre temas de gran relevancia.

## III. La Participación Popular y Ciudadana en el Presupuesto 2012

En mayo, junio y julio se elaboró de forma participativa el Presupuesto de 2012, con la participación de 60 mil personas reunidas en las tres primeras etapas - audiencias públicas regionales, asambleas municipales y microrregionales y foros regionales. El proceso fue consagrado el 10 de agosto, con la participación de 1.134.141 votantes, cuando se votaron las prioridades.



Seminario Regional del PPA Participativo en Passo Fundo



Reunión del Pleno del CDES en el Palacio Piratini



## II. Directrices del Sistema

“Una participación decisoria en gran escala tiene un límite que debe ser considerado. Las personas no reconocen en el Estado el rol que reconocen en el gobierno municipal. No sienten al gobierno estatal como un amigo próximo a ellas. Las ciudades son instancias representativas que están por debajo del Estado, sus líderes fueron elegidos y, por lo tanto, tienen derecho a manifestarse. Eso genera un conflicto constante y puede ocurrir en un Estado como Rio Grande do Sul.

**Giovani Allegretti** (*II Seminario del Sistema Estatal de Participación – 17 y 18 de noviembre de 2011*)



*Giovani Allegretti, docente e investigador de las Universidades de Florencia y Coimbra.*

- ▶ - La participación directa del ciudadano, de forma presencial o digital, en la elaboración, monitoreo y evaluación de las políticas públicas desarrolladas en el Estado de Rio Grande do Sul.
- ▶ - La transversalidad en la ejecución de las políticas públicas desarrolladas en el estado de Rio Grande do Sul.
- ▶ - La articulación entre la democracia participativa y la democracia representativa.
- ▶ - La realización de reuniones plenarias públicas de participación abierta a la población.
- ▶ - La manifestación de la voluntad (popular) por medio del voto directo y universal.
- ▶ - La presencia estructurada del Gobierno en las regiones de Rio Grande do Sul.
- ▶ - La búsqueda por mayor eficiencia en la ejecución de las políticas públicas desarrolladas en el Estado de Rio Grande do Sul.
- ▶ - La promoción de un diálogo cualificado y sistemático con la sociedad.



# III. Diseño del Sistema Estatal de Participación Popular y Ciudadana – en construcción

en construcción

“Los cinco principales desafíos para la creación del Sistema de Participación son:

- Los actores de la sociedad civil deben poder acompañar la ejecución del presupuesto;
- La unidad de participación en la elaboración del presupuesto debe ser la unidad regional;
- Realizar una articulación regional que integre entidades existentes con los movimientos populares;
- Coordinación de las formas de participación;
- Realización de una conferencia anual o semestral de integración de la participación popular.

Debemos evitar la multiplicación sectorial de las formas de participación. Rio Grande do Sul es el Estado que está en mejores condiciones para crear un sistema estatal de participación, creo que su creación pasa por esos cinco puntos.”



Leonardo Avritzer, docente de la UFMG – Universidad Federal de Minas Gerais

**Leonardo Avritzer** (I Seminario – Bases conceptuales del Sistema de Participación – 24 y 25 de febrero de 2011).

