



Descentralización y democracia: Experiencias de participación política en Brasil

Decentralization and Democracy: Experiences of Political Participation in Brazil

Michelle Fernandez

Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca (España).

Profesora colaboradora e investigadora en la Universidad Federal de Pernambuco (Brasil).

E-mail: michelle.vfernandez@gmail.com

Nathalia Henrich

Candidata a Doctora en Sociología Política por la Universidad Federal de Santa Catarina – UFSC (Brasil).

E-mail: nathaliah@gmail.com

Fecha de envío: 9 de octubre de 2015

Fecha de aceptación: 23 de noviembre de 2015

Resumen

Acercarse a los ciudadanos pasó a ser uno de los objetivos principales de las democracias contemporáneas alrededor del globo. En América Latina no ha sido diferente. El proceso de democratización en esta región pasa por el acercamiento de la política a los ciudadanos y por el alcance de las decisiones políticas a esta ciudadanía. La institución de mecanismos formales de participación puede ser considerada una faceta de este proceso de cambio en el escenario participativo actual. A su vez, el proceso de democratización, sobre todo en el caso brasileño, ha establecido mecanismos de esta naturaleza bajo la perspectiva de la descentralización. Por lo tanto, el propósito de este artículo es describir lo que pasó en Brasil tras la apertura democrática referente al proceso de descentralización política y sus implicaciones en la participación política de la ciudadanía. De esta manera, en este trabajo se presentará un panorama general del proceso de descentralización llevado a cabo en Brasil, ubicando el papel de la participación política ciudadana en dicho proceso. Tras la presentación de un panorama general, se centrará en algunos ejemplos concretos de participación en el ámbito local en Brasil.

Palabras clave:

Democracia, Descentralización, Participación Política, Presupuesto Participativo, Brasil

Abstract

Greater citizen involvement has become one of the primary objectives of contemporary democracies around the globe. This has also been the case in Latin America, where the democratization process has been marked by greater citizen involvement in politics and by the reach that political decisions have on citizenship. Institutionalizing formal participation mechanisms can be considered one facet of this process. Likewise, these mechanisms have been established under the context of decentralization, which has been particularly notable in the case of Brazil. The purpose of this article is to describe what has occurred in Brazil since its democratic opening and the implications on citizen participation in politics. As such, this article will provide a general panorama of the decentralization process carried out in Brazil, placing emphasis on the role of citizen participation in politics. Following this part, analysis will be centered on some concrete examples of participation at the local level in Brazil.

Keywords: Democracy, Decentralization, Political Participation, Participatory Budgeting, Brazil

En los últimos años el ciudadano viene asumiendo un papel crecientemente protagónico en los regímenes democráticos. Llegar a las personas que componen una sociedad pasó a ser uno de los objetivos principales de las democracias contemporáneas alrededor del globo. En América Latina no ha sido diferente. El proceso de democratización en esta región pasa por el acercamiento de la política a los ciudadanos y por el alcance de las decisiones políticas a esta ciudadanía. Por lo tanto, observar la descentralización del proceso de toma de decisiones, es decir, poner la atención en la política local en donde las preferencias y necesidades de la ciudadanía pueden ser observadas, es fundamental para entender las democracias latinoamericanas.

Muchas son las definiciones de democracia pero existen algunos consensos. La democracia es reconocida como un régimen con continua aptitud para responder a la preferencia de sus ciudadanos y que, además, trata a todos ellos de manera igual. Para que exista la democracia los ciudadanos deben gozar de igualdad de oportunidad para formular sus preferencias, expresar públicamente estas preferencias y recibir igualdad de trato por parte del gobierno (Dahl, 1989, p. 13). En esta misma línea de conceptualización, se afirma que la democracia es un conjunto de mecanismos que generan una poliarquía competitiva, atribuye poder al pueblo e impone la capacidad de respuestas de los elegidos frente a los electores. Las principales características inherentes al sistema democrático serían, por lo tanto, la participación, el principio mayoritario, la igualdad, el consenso, la competencia, el pluralismo, el constitucionalismo (Sartori, 1992, p. 48). A partir de las definiciones mencionadas, se puede constatar que la cuestión de la participación política está en el seno del debate sobre la democracia, ya que para que las democracias jóvenes se consoliden es imprescindible que haya participación de la ciudadanía en los procesos políticos. Así, es posible afirmar que el desarrollo y la existencia del sistema de debates públicos es condición sine qua non para que suceda el proceso de democratización (Dahl, 1989).

En un escenario político marcado por formalismos, desafección política, distanciamiento entre representantes y representados y asimetría entre los recursos disponibles para los ciudadanos, la participación política ocupa un lugar central en los debates políticos sobre el funcionamiento de los sistemas democráticos de la actualidad. La participación política puede entenderse de manera amplia como toda actividad de los ciudadanos con el objetivo de intervenir en la designación de sus gobernantes o a influir en la formación de la política estatal. Toda la acción del individuo y/o de grupos sociales con el objetivo de influenciar en el proceso político es considerada una forma de participación política ciudadana (Avelar, 2004).

Algunos estudios afirman la existencia de un declive en la participación ciudadana en las sociedades actuales (Putnam, 2000). Al mismo tiempo otras investigaciones proponen una interpretación diferente, afirmando que el fenómeno de la participación ciudadana no pasa necesariamente por un momento de crisis, o declive, sino que de transformación (Norris, 2002). La institución de mecanismos formales de participación puede ser considerada una faceta de este proceso de cambio en el escenario participativo actual. A su vez, el proceso de democratización, sobre todo en el caso brasileño, ha establecido mecanismos de esta naturaleza bajo la perspectiva de

la descentralización. Por lo tanto, el propósito del texto es describir lo que pasó en Brasil tras la apertura democrática referente al proceso de descentralización política y sus implicaciones en la participación política de la ciudadanía. De esta manera, en este trabajo se presentará un panorama general del proceso de descentralización llevado a cabo en Brasil, ubicando el papel de la participación política ciudadana en dicho proceso. Tras la presentación de un panorama general, se centrará en algunos ejemplos concretos de participación en el ámbito local en Brasil.

Antecedentes del proceso de descentralización en Brasil

En las últimas décadas del siglo XX, el escenario político-social de Brasil ha sido marcado por la redefinición del rol del Estado frente a las políticas públicas. A partir de la universalización de los derechos de ciudadanía, y la descentralización y gestión democrática de las políticas públicas, ha surgido un nuevo formato institucional que tiene como principales características la implementación de la gestión descentralizada y participativa.

La maquinaria estatal moderna en Brasil tuvo sus orígenes en el gobierno del presidente Getulio Vargas (1930-1945). El gobierno Vargas estuvo siempre marcado por un acentuado centralismo político. Sin embargo, este centralismo se transformó en la principal característica del Estado brasileño a partir de 1937 con la institución del “Estado Novo”, instituido a través de un golpe de Estado por el Presidente de turno. El régimen implantado por Vargas estaba apoyado en una nueva Constitución esencialmente autoritaria y centralizadora, inspirada en los modelos fascistas europeos de organización política e institucional, basada en los pilares del nacionalismo, centralismo y anticomunismo. El cuarto texto constitucional brasileño fue elaborado por el jurista Francisco Campos, Ministro de la Justicia del nuevo régimen, previamente aprobado por Vargas y otorgado por él en 10 de noviembre de 1937. Rompiendo con la tradición liberal de las constituciones anteriores, la Carta de 1937 concentraba todos los poderes en manos del Presidente y permitía la intervención estatal en la economía. Quedaba a cargo del Presidente también el nombramiento de las autoridades estatales, actualmente llamadas de gobernadores, y que en aquel momento eran conocidos como “interventores”. Por su turno, los “interventores” deberían nombrar las autoridades municipales, lo que daba al Ejecutivo federal directa e indirectamente el poder de decisión sobre todos los niveles de la administración pública.

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial y la caída de Vargas, la Carta de 37 fue substituida por un nuevo texto aprobado por el Congreso Nacional en 1946. Fruto del trabajo de una Asamblea Constituyente elegida el año anterior, el nuevo texto tenía un carácter mucho más plural política e ideológicamente y rechazaba los excesos autoritarios del régimen anterior de la misma manera que condenaba los regímenes fascistas europeos que lo habían inspirado. El proyecto liberal-demócrata fue predominante en la Asamblea y logró imponer una agenda de trabajo preocupada especialmente en establecer límites para la actuación del Ejecutivo y proteger el papel del Parlamento. El principio federalista fue restaurado y se estableció la división de las atribuciones entre Unión¹, Estados y municipios.

¹ La Unión es una persona jurídica de Derecho Público interno, una entidad autónoma en relación a los Estados, municipios y el Distrito Federal. Posee competencias administrativas y legislativas propias, determinadas por la Constitución Federal. La Unión no debe ser

Aunque se han producido significantes cambios, el carácter centralista del Estado brasileño se ha mantenido en las décadas siguientes. A partir de 1964, tras el golpe civil-militar que instaló un régimen dictatorial en el país, el centralismo político volvió a ser reforzado. En este periodo, el Estado Federal Brasileño pasó a estar compuesto apenas por la Unión y los Estados. Los gobiernos locales, los municipios, ya no eran considerados entes federados y ocupaban el rol de meros ejecutores de las políticas impuestas desde arriba por el gobierno central. Apenas con la promulgación de la Constitución Federal de 1988, que ha marcado el regreso a la democracia, el Estado brasileño inició un proceso de reformas significativas que ha transformado definitivamente las características centralistas y autoritarias arraigadas desde el período de Vargas.

Descentralización y redemocratización

Con el final de la dictadura y la nueva Constitución de 1988, conocida como la “Constitución Ciudadana”, surgen procesos paralelos de reformulación del Estado. La gestión pública descentralizada y la participación política son dos de los procesos que componen el combo de cambios. En este sentido, la redemocratización ha venido de la mano con la descentralización y la participación política en Brasil como parte de la agenda democrática. Ese movimiento de defensa de la descentralización y de la participación popular tuvo como consecuencia el fortalecimiento del papel de los municipios brasileños, lo que hizo que Brasil se transformase en un caso único de “Federación Tríade”. Eso significa que en la Federación nacida de la Constitución de 1988, los municipios son considerados actores federativos conjuntamente con los Estados y el gobierno central. La elevación de los municipios al estatus de actor federativo les dio más autonomía política, administrativa y financiera. Además, la autonomía financiera vino acompañada de una descentralización tributaria relevante que llevó a la redistribución de fondos para los municipios y los Estados por medio del aumento de transferencias federales a través de los fondos de participación.

Tras las discusiones en la Asamblea Constitucional, la reforma para la descentralización se implementó de forma exitosa en la nueva democracia brasileña con el apoyo unánime de la derecha y la izquierda en el Congreso Nacional. En términos generales, los principales puntos que enmarcan la descentralización implementada en Brasil son (Rocha, 2009):

1. Transferencia de atribuciones para los municipios con énfasis en la participación ciudadana.
2. Respuesta a las reivindicaciones de la sociedad civil por la descentralización de las políticas sociales a partir de 1980.
3. Aumento de la participación de los municipios en la repartición de los recursos fiscales².
4. Mayor proximidad de los gobiernos locales con las demandas de la población.

El diseño institucional propuesto por la Constitución de 1988 sin dudas representó un avance importante hacia la descentralización política en el país. Sin embargo, se debe tener en cuenta que Brasil tiene actualmente más de 5.500 municipios con realidades políticas, económicas y sociales distintas y que están gobernados por diferentes partidos. Por eso, los resultados alcanzados son también muy heterogéneos. Al mismo tiempo en que algunos gobiernos locales avanzan en la

confundida con la República Federativa de Brasil, de la cual es una parte. La República Federativa de Brasil es el todo, el Estado Federal brasileño, una persona jurídica de Derecho Público internacional compuesta por la Unión, los Estados, municipios y el Distrito Federal.
² Después de 10 años de la Constitución de 1988, los recursos de los municipios aumentaron en un 196%.

garantía de derechos y en la democracia de los espacios públicos, otros aún se mantienen bajo el poder de oligarquías locales, privando su población de algunos de sus derechos y demostrando que descentralización y democratización no caminan necesariamente juntas en el día a día. Este escenario de desequilibrio entre regiones dentro de un mismo país demuestra que el gobierno central aún tiene un papel importante por cumplir en lo que se refiere a la distribución de las políticas sociales en Brasil. Eso significa que el modelo de Estado brasileño y la orientación de sus reformas no son una obra acabada, sino que están en constante discusión y construcción. Sin embargo, el cambio institucional por el que ha pasado Brasil a lo largo de las últimas tres décadas es un hecho, aunque quede mucho por desarrollarse en la joven democracia brasileña.

En el diseño del nuevo Estado brasileño dos factores fueron importantes y están estrechamente vinculados. Primero, el objetivo de utilizar el empoderamiento de la ciudadanía local en los procesos decisorios de políticas públicas como mecanismo de apoyo para la consolidación de la democracia; para eso, el aumento del poder político y tributario de los gobiernos locales juega un papel fundamental. El nuevo arreglo institucional de la federación generó consecuencias sistémicas en el escenario brasileño como: la necesidad del diseño de políticas municipales integradas para lograr más efectividad, la necesidad de articulación con otros municipios y con la sociedad civil, y la necesidad de que gobiernos locales actúen en la coordinación de otras esferas gubernamentales y de la sociedad civil para atender a las demandas de sus territorios. Las experiencias participativas en el ámbito local que serán presentadas en el apartado que sigue son fruto de estas consecuencias y resultado directo del nuevo escenario político brasileño. La descentralización y apertura para la participación política han fomentado las prácticas participativas de que se trata a seguir.

Descentralización y participación: cuatro casos brasileños

Como ya se ha mencionado, en el proceso de redemocratización, la participación política descentralizada ocupó un lugar central en Brasil. Después de más de dos décadas de la vuelta a la democracia y del inicio del proceso de descentralización en Brasil, innumerables experiencias participativas fueron puestas en práctica, algunas con bastante éxito. En esta sección se presentarán algunas de estas experiencias llevadas a cabo en diferentes regiones del país y que inciden en distintos tipos de políticas con el objetivo de entender su funcionamiento y cómo se relacionan con el proceso más amplio de descentralización y democratización en Brasil.

Presupuesto Participativo de Porto Alegre

Los PP's tienen sus orígenes en experiencias de gestión participativa en las décadas de 1970 y 1980 en diferentes ciudades brasileñas como Piracicaba y Diadema (SP), Lages (SC), Pelotas (RS), Boa Esperança e Vila Velha (ES) y actualmente existen en varios lugares del mundo. Sin embargo, es el PP de Porto Alegre, el caso modelo y hasta hoy el más estudiado y una de las primeras experiencias participativas en la gestión pública tras el proceso de descentralización brasileño. El PP fue implementado en la ciudad de Porto Alegre, capital del Estado de Rio Grande do Sul, en 1989 por el gobierno del Partido de los Trabajadores (PT). El programa tuvo excelentes resultados y ayudó a garantizar la reelección del PT por muchos mandatos en la alcaldía e inclusive sobrevivió al cambio de gobierno, que pasó a manos del PPS en 2004, haciendo la transición entre

política de gobierno y política de Estado. El Presupuesto Participativo de Porto Alegre lleva más de 20 años en funcionamiento y se ha convertido en modelo para experiencias de este tipo a nivel mundial. Su éxito se debe, más allá de la voluntad política de los dirigentes locales, a las características propias del municipio y al grado de comprometimiento presupuestario del gobierno local con el programa.

Para entender el funcionamiento del PP de Porto Alegre es importante entender los mecanismos que rigen este tipo de proceso de manera general. Los Presupuestos Participativos se caracterizan por ser un proceso decisorio que involucra la participación directa de la población en la distribución de recursos públicos que serán aplicados en la comunidad durante un año fiscal (Rennó & Souza, 2012). Por eso son considerados un instrumento efectivo de democracia directa. Es un proceso directo porque permite a los ciudadanos participar, deliberar, discutir y tener influencia directa sobre el destino del presupuesto público. Además, puede ser considerado como un programa híbrido ya que existe una soberanía compartida, la reintroducción de elementos participativos de participación en la toma de decisiones y de autorregulación soberana (Avritzer & Pereira, 2005). Finalmente, cabe destacar que el Presupuesto Participativo reúne las 5 características reconocidas en la literatura para fomentar el buen desempeño de la práctica participativa, es decir, efectiva participación popular, respuesta a las demandas, empoderamiento, transparencia y accountability.

En el caso de Porto Alegre participan en el proceso: ciudadanos, delegados y consejeros del presupuesto participativo, representantes de la unión de las asociaciones de vecinos de Porto Alegre y del Sindicato de los trabajadores del municipio. Su funcionamiento está basado en la libre participación de cualquier ciudadano en las reuniones de su región y en las reuniones temáticas. En las reuniones por región son discutidas y definidas las inversiones específicas de cada región y en las reuniones temáticas son discutidas y definidas las directrices, inversiones y servicios para toda la ciudad, tratando de obras estructurales y grandes proyectos. Porto Alegre está dividida en 17 regiones y 6 temáticas. Hasta el ciclo 2006/2007 existían 16 regiones, pero una nueva fue incorporada para incluir las Islas existentes en la ciudad. El proceso del Presupuesto Participativo se inicia con las reuniones preparatorias en las cuales la Alcaldía presenta reportes del pasado año fiscal y presenta el Plan de Inversiones y Servicios (PIS) para el siguiente año. Las Secretarías Municipales y Autarquías participan en las reuniones para aclarar los criterios que guían el proceso y hablar sobre la viabilidad de las demandas presentadas. Las Asambleas Regionales y Temáticas son realizadas de abril a mayo de cada año en todas las regiones y sobre todas las temáticas. Es en ese momento cuando los ciudadanos eligen las prioridades para el municipio, sus concejales para el PP y se define el número de delegados del municipio para los respectivos Foros Regionales y Grupos de Discusión Temática. Los Foros de Delegados son los responsables por la definición de las obras y servicios (y de establecer un orden de prioridad) que serán discutidos de mayo a julio y por el análisis y aprobación del PIS de su región o temática.

El PP de Porto Alegre se convirtió en una referencia mundial sobre prácticas de participación popular y así se mantiene también por causa de su longevidad y de la legitimidad que alcanzó entre la opinión pública local. La experiencia porto-alegreña ya fue clasificada de varias formas por la literatura especializada. La consideraron una ventana de oportunidad para la movilización política (Abers, 2000), un ejemplo de radicalización de la política (Baierle, 2003) y una escuela de ciudadanía (Ribeiro & Grazia, 2003). Por otro lado, algunos expertos advierten sobre un posible “síndrome de los pioneros” de que puede padecer la experiencia. Esa síndrome consiste en considerar el caso un

éxito tan rotundo que termina por transformarse en obstáculo para la innovación o para abrir espacio a reformas necesarias para un proceso tan dinámico y complejo como son los PP's. Algunos autores advierten que la elaboración de interpretaciones teóricas muy idealizadas, consecuencia del entusiasmo por el éxito alcanzado, contribuyó para la formación de una visión dogmática que rechazó la posibilidad de autocritica por algún tiempo (Rennó & Souza, 2012). A pesar de estos peligros, como una práctica que ya cumplió 20 años, el PP de Porto Alegre se encuentra actualmente en una fase de madurez y sigue reinventándose.

Un buen ejemplo de esa capacidad de adaptarse para sobrevivir fue el momento de alternancia en el poder municipal que desplazó al PT del puesto que ocupaba desde 1989. Cuando en 2004, José Fogaça, candidato del PPS, ganó las elecciones, mucho se debatió sobre el papel mismo del PP en la gestión pública municipal. Aparte de la obvia pregunta si un gobierno de oposición mantendría una práctica tan directamente ligada al partido anterior en el poder, también surgieron preguntas sobre la forma del cómo sería llevado a cabo el PP en esa nueva gestión. Ya durante la campaña electoral Fogaça garantizó que no acabaría con los PP's y lo hizo en una de sus reuniones, lo que da aún más significado simbólico al gesto (Dias, 2004). Fogaça más tarde creó sus propios mecanismos de participación ciudadana que convivían con el PP, como la Governança Solidaria Local (GSL), pero la actitud del candidato en mantener paralelamente el PP demuestra la relevancia política y electoral que ellos habían conquistado en la ciudad. También es una muestra de que los ciudadanos no estaban dispuestos a perder un espacio de participación directa en la gestión pública conquistado con dificultades a lo largo de los años. La experiencia de Porto Alegre ayuda a lanzar luz no apenas sobre un posible mecanismo de participación que puede ser copiado sino también sobre cómo los ciudadanos valoran esos espacios que pueden ser institucionalizados y legitimados de manera tan profunda que sobrepasan los partidos políticos que lo crearon.

Consejos municipales de salud

El modelo participativo de los Consejos Municipales es el instrumento de participación local por excelencia tras la constitución de 1988. Los Consejos son órganos gestores de carácter deliberativo que desempeñan las tareas de planificación, supervisión y monitoreo de la implementación de políticas gubernamentales, actuando en una amplia gama de temas de políticas públicas.

Al día de hoy, todos los Estados y municipios brasileños tienen un Consejo de Salud y los datos indican que existen casi 100 mil concejales de salud en todo el país. Una parte significativa de esos concejales participa en reuniones por lo menos una vez al mes (Van Stralen et al., 2006). Es importante observar que los Consejos tienen un papel estratégico en la política de reorganización de la atención a la salud en el país. Más allá de una cuestión meramente técnica, ese proceso está relacionado a las expectativas, demandas, comportamientos y relaciones en que están involucrados todos los actores sociales de la cadena de los servicios públicos de salud que va desde los gestores de políticas públicas hasta los pacientes que utilizan los servicios. De acuerdo a esta visión, lo que se espera de los Consejos es que actúen como instancias no apenas de control social sino como un espacio de expresión de demandas de los ciudadanos (Jorge & Ventura, 2012).

La creación de esta instancia deliberativa y consultiva es el resultado de la movilización de profesionales del área de la salud y de diversos sectores de la sociedad civil. Sin embargo, en la mayoría de los municipios la implementación del Consejo fue impuesta por el Ministerio de la Salud a través de una política que condicionaba la creación del Consejo al envío de recursos federales (Jorge & Ventura, 2012). Así, los Consejos municipales de salud fueron creados en 1990 por la Ley 8.142 (de 28 de diciembre). De manera general sus competencias serían básicamente actuar en la formulación de estrategias de política de salud y en el control de la ejecución de dichas estrategias en sus instancias correspondientes, inclusive en sus aspectos económicos y financieros. Las decisiones tomadas en el ámbito de los Consejos son homologadas por el jefe del poder legalmente constituido en cada esfera del gobierno.

Posteriormente, las Resoluciones 33 (de 1992) y 333 (de 2003) trataron de detallar y ampliar el rol de competencias de los Consejos, buscando especialmente garantizar un funcionamiento más efectivo e incentivar la representación de los ciudadanos que utilizan los servicios de salud. En este sentido, la Resolución 33 define que el presidente del Consejo sea elegido por los concejales y que los representantes de los ciudadanos sean indicados por sus propias instituciones. También recomienda que las reuniones sean realizadas por lo menos una vez al mes y establece mecanismos para fortalecer el carácter propositivo de los Consejos. La Resolución 333 sigue el mismo camino y avanza en relación a la anterior al presentar una lista ampliada de instituciones que tienen derecho de indicar representantes para los Consejos y determina que los gobiernos deben garantizar la autonomía de los Consejos, que inclusive deben tener autonomía presupuestaria. Por otro lado, recomienda que haya articulación entre Consejos Municipales y diferentes instituciones, como el Ministerio Público, y otros Consejos Gestores de Políticas Públicas de forma a potenciar su actuación (Van Stralen et al., 2006).

Con relación a los resultados alcanzados por los Consejos Municipales de Salud, se puede afirmar que no son uniformes para todo el territorio nacional. La extensión del territorio representa una clara dificultad para que se realice un acompañamiento totalmente eficiente de los logros de cada municipio y para el alcance de resultados homogéneos. Además, factores de orden político, social, económico y geográfico también tienen influencia en el desempeño de los Consejos. Si por un lado hay algunos elementos que pueden ser destacados como pasibles de revisión o reformulación para que se alcancen mejores resultados en términos de la participación ciudadana, hay mucho que celebrarse también con relación a los Consejos Municipales de Salud. El hecho de que las decisiones tomadas en su seno necesiten la sanción del gobierno local para su implementación es un ejemplo del primer caso. Esa dinámica afecta directamente la efectividad de la expresión de los deseos de la sociedad civil ya que ésta queda a la merced de la voluntad política de los gobernantes y puede terminar por funcionar como una extensión de las redes clientelares y de favoritismo político. Otra crítica posible es que los temas tratados en las reuniones sean muy limitados y la visión del Consejo sea fragmentada, más preocupada en resolver problemas secundarios o inmediatos que en definir políticas estructurantes para el sector de salud.

Por ejemplo, un estudio realizado en los municipios de Lagoa da Prata y Bom Despacho, en Minas Gerais, apuntó que en el primero un 28% de los concejales cree que el Consejo ayuda a democratizar la política municipal de salud y en el segundo solamente un 7%. (Rocha, 2011). Sería importante analizar las razones por las cuales se llegó a esa percepción tan negativa y los datos señalan que esa valoración está relacionado a una percepción negativa sobre la eficacia de la

deliberación. La visión de que las decisiones tomadas no se volverán realidad parece tener un peso fundamental no apenas para una valoración baja del rol del Consejo como promotor de la participación democrática como también tiene impactos sobre la participación misma, generando desmovilización. La forma de elección de los concejales, el poder de establecer las pautas de discusión, la transparencia en la publicidad de las decisiones y los mecanismos de fiscalización en la implementación de las mismas son temas que también merecen atención para una evaluación global de los Consejos como forma de participación ciudadana.

Sin embargo, es fundamental no perder de vista el enorme potencial de los Consejos como instancias de deliberación y debate en la sociedad civil a un nivel más micro. Los Consejos de políticas en todas las áreas son considerados los mecanismos participativos más difundidos en Brasil y fueron responsables sin duda por un importante cambio en la relación entre Estado y sociedad con relación al modelo centralizado de gestión de políticas públicas (Almeida, 2009). El hecho de que esta instancia deliberativa esté presente en todos los municipios del país le da un alcance sin precedentes y fortalece la perspectiva de que la participación ciudadana puede ser incentivada en los diferentes niveles de la administración pública y expresarse sobre varios temas relevantes. Esa presencia masiva garantizada por la legislación permitió que los Consejos se incorporaran a la institucionalidad brasileña y se convirtieran en un mecanismo relevante de participación. Su mera existencia ya representa un avance en el debate y en la práctica de una ciudadanía más participativa en Brasil y si bien los mecanismos todavía pueden ser perfeccionados, las bases ya están sentadas y son prometedoras.

Consejo Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte

Belo Horizonte, la capital del Estado de Minas Gerais, tiene una población estimada de 2, 475 millones de personas (datos del IBGE del 2010). El municipio mantiene en funcionamiento actualmente 18 Consejos Municipales que tratan de diversos temas, tales como Asistencia Social, Empleo, Derechos de los Niños y Adolescentes, Derechos de las personas mayores, Medio Ambiente, Patrimonio Cultural, Personas con discapacidad y Salud. Entre ellos está el Consejo Municipal de Planificación Urbana, también llamado COMPUR (Conselho Municipal de Política Urbana en portugués).

El COMPUR de Belo Horizonte actúa desde la década de los 90 con el objetivo de optimizar el espacio de la ciudad y sus servicios bajo una perspectiva medio ambiental. Llama a participar a ciudadanos, representantes del sector privado y asociaciones locales, delegados de las conferencias municipales de políticas urbanas, miembros del consejo municipal de política urbana, miembros del poder Ejecutivo, del poder Legislativo y representantes de la sociedad civil. Cuenta con un funcionamiento cíclico, es decir, realiza periódicamente reuniones de información, conferencias temáticas, talleres de capacitación de los delegados y conferencias municipales de política urbana. Al igual que el ya mencionado Presupuesto Participativo de Porto Alegre, se reconoce el buen desempeño del Consejo de Planificación Urbana de Belo Horizonte porque presenta una efectiva participación popular, ofrece respuesta a las demandas propuestas, promueve el empoderamiento ciudadano, la transparencia en la gestión pública y genera accountability.

El COMPUR es una instancia de discusión y deliberación sobre políticas de planeamiento urbano y gestión del territorio de Belo Horizonte que existe desde 1996 cuando fue instituido por la Ley del Plan Director del municipio. Está compuesto por 16 miembros y sus respectivos suplentes que están divididos en 8 representantes de la Administración Municipal, 2 representantes de la Cámara Municipal y 6 representantes de la sociedad civil (estos se dividen en 2 representantes del sector técnico, 2 del empresariado y 2 de la población general). Los representantes de la sociedad civil son escogidos en asambleas sectoriales y cumplen mandatos de dos años. Sus miembros se reúnen una vez al mes en evento abierto al público. La pauta de la reunión es publicada con antelación en el Diario Oficial del Municipio.

Las funciones del COMPUR son acompañar las acciones de intervención pública en la estructura urbana del municipio, promover eventos relacionados a la planificación urbana (debates, cursos, charlas, seminarios), manifestar su opinión sobre temas relacionados a la política urbana y proponer intervenciones y soluciones, monitorear la implementación de las normas del Plan Director, decidir sobre premisas para la reglamentación de instrumentos de política urbana, deliberar sobre la instalación y funcionamiento de emprendimientos de grande porte. Otra importante función del COMPUR es convocar a cada cuatro años una Conferencia Municipal de Política Urbana para evaluar cómo se están llevando a cabo las normas establecidas por el Plan Director del Municipio y su impacto, además de sugerir alteraciones en esas normas y en el cronograma de inversiones prioritarias en obras. Pueden participar de la Conferencia con derecho a voto los representantes del Poder Ejecutivo, de los órganos técnicos, de la Cámara Municipal y de entidades culturales, comunitarias, religiosas, empresariales y sociales.

El proceso deliberativo es cíclico y está formado por reuniones de información, conferencias temáticas y regionales, talleres de formación para los delegados y la Conferencia Municipal. Al incorporar la dimensión del dialogo y de la deliberación en el seno del proceso de la planificación urbana, Belo Horizonte ayuda a romper con rasgos tradicionales de la gestión pública local como la segmentación y la verticalidad (Milani, 2008). De esta manera, la administración municipal se caracteriza por un proyecto democrático popular que está basado en los Consejos Municipales, los Consejos regionales y el Presupuesto Participativo que funciona desde 1996. La institucionalización de los canales de participación ciudadana sobre la planificación urbana representa un avance en el proceso de legitimación de formas alternativas de representación política que permitan el control del Estado por la sociedad (Abranches, 2009).

Los niveles de escolaridad e ingreso de los miembros del COMPUR revelan que el 54,9% posee grado universitario, el 28,7% de esos poseen estudios de posgrado y el 45,9% ganan más de ocho salarios mínimos como renta total. Esos datos llevan a la conclusión de que los concejales en media tienen un alto patrón social. Sin embargo, otros datos ayudan a trazar un perfil de aquellos que toman las decisiones en el ámbito de los Consejos. Un 17% de los concejales concluyeron apenas la primaria y hay registro de un miembro sin ningún nivel de educación formal; el 15,6% de los miembros están jubilados y un 10% no trabaja. El 6% no tiene ningún ingreso o gana un salario mínimo o menos (9%), el 39,3% se define como negro o pardo y 2 se identificaron como indígenas. Esos datos son importantes para relativizar la idea de que predomina la presencia de miembros de las esferas más altas de la pirámide social porque revelan la existencia de una presencia activa de grupos sociales marginados que están buscando su espacio en instancias de participación política (Abranches, 2009).

La percepción de los miembros sobre el desempeño del Consejo es otro dato importante a considerar. El 36,1% afirma que las decisiones tienen una influencia media en la Secretaría Municipal y el 25,4% cree que sus decisiones tienen poco impacto en el gobierno municipal. Por otro lado, cuando preguntados sobre el nivel de compromiso que el gobierno municipal tiene con los Consejos, el 39,3% de los encuestados lo considera medio y el 24,6% considera que hay poco o ningún compromiso. Esta percepción positiva sobre el impacto de su participación en la implementación y gestión de las políticas urbanas puede significar que ese espacio público deliberativo se está fortaleciendo. Especialmente si se nota que más del 60% de los concejales ven como efectiva la influencia de las decisiones del Consejo en las Secretarías Municipales (Abranches, 2009).

Está claro que existen puntos que pueden ser mejorados. Es interesante observar que aunque el perfil de los concejales sea de personas con niveles altos de educación, el 33,6% de ellos consideró la falta de capacitación de los representantes como principal obstáculo para el funcionamiento del Consejo. Ese dato demuestra que hay una demanda por mejor formación de aquellos que van a deliberar y tomar decisiones en nombre de la sociedad para que se sientan más seguros en hacerlo. Otra dificultad apuntada con frecuencia fue el incumplimiento de las resoluciones del Consejo por parte de la Alcaldía. De manera más general, entretanto, la evaluación es positiva sobre la experiencia.

Los miembros destacaron, como primera alternativa, que los Consejos optimizan la democratización de las informaciones y decisiones relacionadas a la política municipal (34%), y como segunda alternativa el mismo porcentaje afirma que la presencia de los Consejos aumenta el diálogo entre gobiernos y sociedad (Abranches, 2009). De manera general es posible decir que el advenimiento de políticas públicas de carácter municipal en Belo Horizonte permitió la existencia de canales de comunicación entre la sociedad civil y el Estado antes inexistentes, acercando la comunidad de las instancias deliberativas y de decisión. En el marco de esa propuesta, el COMPUR asume una responsabilidad importante de garantizar que este instrumento de participación no se convierta en un espacio de defensa de intereses de una minoría.

Conferencia Estadual de Seguridad Pública de Pernambuco

Se trata de una Política pública de seguridad implementada en el Estado de Pernambuco en 2007. Ha puesto en práctica una serie de estrategias de prevención al crimen, focalizadas en la reducción de homicidios.

El marco legal de la CESP es el Decreto n° 31.477/ 2008. En este documento está definido su carácter deliberativo y sus objetivos principales. Entre sus objetivos está evaluar el Plan Estadual de Seguridad Pública y elaborar demandas al Gobierno Federal para profundizar las discusiones sobre el modelo del Sistema único de Seguridad Pública. También es parte de sus atribuciones hacer efectiva la participación de la sociedad en el proceso de definición de prioridades para la elaboración de políticas públicas de seguridad, de presupuesto y del control de la realización de dichas políticas, además de establecer mecanismos de articulación, la forma y las competencias de los Consejos Municipales de Seguridad Pública.

Cabe llamar la atención al hecho de que la existencia de instancias de participación ciudadana sobre políticas públicas de seguridad es bastante rara en Brasil. Una de las experiencias pioneras en este campo fue la Conferencia Estadual de Seguridad Pública de Pernambuco o CESP. Su antecedente fue el proyecto “Pacto pela Vida”, fundado por el Gobernador Eduardo Campos en 2007. El proyecto era como un gran paraguas que abarcaba acciones involucrando a los Tres Poderes y la sociedad civil organizada, que buscaba fomentar la elaboración de políticas públicas para el Estado de Pernambuco. En el marco del Pacto, el Decreto n. 30.244/2007 creó el Foro Estadual de Seguridad Pública, en lo cual estuvieron presentes expertos, gestores y trabajadores del área de Seguridad Pública y representantes de la sociedad para construir proyectos sobre Seguridad. El resultado de las dos iniciativas fue el documento llamado I Plan Estadual de Seguridad Pública de Pernambuco (PESP-PE 2007). Entre los objetivos descritos en el Plan estaba la realización de una Conferencia Estadual de Seguridad Pública.

La I CESP se realizó entre los días 22 y 24 de julio de 2009 en Recife, la capital de Pernambuco. El evento fue precedido por 14 etapas regionales. El tema central de la CESP fue Construyendo el Sistema Estadual de Seguridad Pública (“Construindo o Sistema Estadual de Segurança Pública”), formado por otros tres ejes temáticos: Derechos Humanos y represión calificada de la violencia, prevención social del crimen y de la violencia y gestión democrática y control social de la política pública de seguridad. Participaron en la conferencia representantes de la sociedad civil, del Gobierno Estadual y de los Gobiernos Municipales y trabajadores del área de Seguridad Pública. Las cuotas de participación deberían obedecer la paridad de 50%, 25% y 25% respectivamente. En las etapas regionales fueron elegidos los delegados para la Conferencia, respetando los mismos criterios de paridad.

Los representantes gubernamentales fueron divididos en dos categorías: los gestores municipales de Políticas Públicas (indicados por los respectivos municipios) y los gestores estatales de Políticas Públicas (Comandantes de Unidades de la Policía Militar de Pernambuco, Jefes de Unidades Sectoriales de la Policía Civil de Pernambuco, Directores de Penitenciarías y Directores de áreas protectoras y socioeducativas de la FUNDAC). Fueron considerados como trabajadores del área de Seguridad Pública individuos que trabajan directamente en los diferentes sectores como policiales militares y civiles, guardias municipales, agentes de tráfico, agentes penitenciarios, bomberos y trabajadores de la FUNDAC. Los representantes de la Sociedad Civil eran integrantes de alguna organización o entidad representativa.

Aunque esta política aún esté pasando por un proceso de evaluación por su carácter novedoso, un análisis general de los primeros datos disponibles permite que sea considerada bastante exitosa y con gran potencial para tratar el tema de la seguridad pública. Hasta hace poco Pernambuco, en la región Noreste de Brasil, era una de las zonas más violentas del país. En 2013, 5 años después de la implementación del programa, la tasa de homicidios ha disminuido un 40%. Entre las características que permiten apuntar a esa política como exitosa, está especialmente su abordaje a la temática de la seguridad pública. Un acercamiento multidimensional que combina estrategias integradas de prevención al crimen y enfocadas en la resolución de problemas es su principal característica. En ese sentido, es fundamental la participación política de los diversos actores sociales que actúan en el marco de un comité gestor coordinado por el Gobernador del Estado y compuesto por actores de la sociedad civil, Secretarías de Estado y cuerpos de Policía. En esa articulación entre gobierno y

sociedad civil se encuentra la fortaleza del proyecto, que puede representar una innovación significativa en cómo el tema de seguridad es tratado en el país.

Retos y desafíos de la participación descentralizada en Brasil

Brasil es uno de los países más avanzados en términos de la creación formal de arenas participativas institucionalizadas. Arreglos del tipo 'consejo gestor' (instancias permanentes, con atribuciones legalmente instituidas, con la participación –frecuentemente paritaria– de actores de la sociedad civil, sector privado y gobierno) ya son diseminados en gran parte del servicio público, especialmente en las políticas sociales y ambientales. Algunas estimativas calculan que existen más de 40.000 consejos gestores en Brasil. Por lo tanto, es posible afirmar que existen políticas participativas en Brasil. El tema es en qué medida estas políticas funcionan para democratizar el proceso decisorio, lo que constituye una cuestión bastante más compleja. Como queda demostrado en este trabajo existen diversas experiencias de descentralización que buscan fomentar la participación ciudadana y profundizar la democracia en el país. Estas experiencias tienen diferentes grados de alcance en términos de resultados y de consolidación en las sociedades en que están siendo llevadas a cabo.

Sin embargo, queda claro que Brasil ha avanzado en el área de la participación ciudadana, pasando por un importante proceso de descentralización desde la promulgación de la actual Constitución. Sus 5565 municipios seguramente tienen más autonomía que hace 30 años y hay más espacios de participación en el ámbito de la política local. Los logros alcanzados son varios, pero el proceso de descentralización en Brasil dista mucho de la perfección. Los municipios no tienen una recaudación proporcionalmente equitativa y esta desigualdad histórica entre las regiones de Brasil se ve reflejada en la incapacidad de muchos municipios de contestar de forma adecuada a las demandas sociales.

Tampoco es tema cerrado la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas locales. Aunque existan diversos procesos participativos considerados exitosos, con la ciudadanía participando en diferentes etapas del proceso de construcción de las políticas públicas, no queda claro hasta qué punto los procesos de participación llevados a cabo en Brasil tengan un carácter efectivamente participativo. Por lo tanto, hace falta valorar las experiencias participativas en el escenario político de los municipios brasileños. La agenda de investigación queda en abierto: ¿son realmente accesibles a todos y todas las arenas participativas?, ¿qué calidad tiene esta participación?, ¿son solamente grupos cooptados por el estado o grupos de presión los que participan? Estas son preguntas aun por responder. Lo que parece estar claro a partir de los casos presentados es que el espacio institucional conquistado por las políticas de participación ciudadana está suficientemente consolidado y ya se convirtió en parte de la agenda pública de discusión sobre políticas públicas. La ciudadanía no parece dispuesta a abrir mano de los canales de participación disponibles y es posible que inclusive demande más espacio y más efectividad en sus decisiones. Quedan muchas cuestiones en abierto pero seguramente la existencia de mecanismos de participación ciudadana en Brasil en el futuro no es una de ellas.

Referencias

- Abers, R. N. (2000). *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Colorado: L. Rienner.
- Abranches, M. (2009). Planejamento urbano em Belo Horizonte: análise da atuação dos conselhos municipais na gestão da cidade. *Cadernos Metrópole*, 11(22), 495–517.
- Almeida, D. R. de. (2009). Teoria e prática deliberativas: um olhar sobre os Conselhos Municipais de Saúde. In L. Avritzer (Ed.), *Relatório da Pesquisa Democracia, Desigualdade e Políticas Públicas no Brasil. Volume II* (pp. 54–72). Belo Horizonte.
- Avelar, L. (2004). Participação Política. In L. Avelar & O. Cintra (Eds.), *Sistema Político Brasileiro*. São Paulo, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.
- Avritzer, L., & Pereira, M. de L. (2005). Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria E Sociedade*, (Número Especial), 16–41.
- Baierle, S. (2003). The Porto Alegre Thermidor? “Participatory Budget” at the Crossroads. *Socialist Register*, 39, 300–322.
- Dahl, R. (1989). *La poliarquía*. Madrid: Tecnos.
- Dias, M. R. (2004). Da capilaridade do sistema representativo: em busca da legitimidade nas democracias contemporâneas. *Civitas*, 4(2), 235–256.
- Jorge, M. S., & Ventura, C. A. (2012). Os Conselhos Municipais de Saúde e a gestão participativa. *Textos & Contextos*, 11(1), 106–115.
- Milani, C. R. S. (2008). O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. *Revista de Administração Pública*, 42(3), 551–579.
- Norris, P. (2002). *Democratic Phoenix. Reinventing Political Activism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, R. (2000). Bowling Alone: America’s Declining Social Capital. *Journal of Democracy*, 6(1), 65–78.
- Rennó, L., & Souza, A. (2012). A metamorfose do orçamento participativo: mudança de governo e seus efeitos em Porto Alegre. *Revista de Sociologia E Política*, 20(41), 235–252.
- Ribeiro, A., & Grazia, G. (2003). *Experiência do orçamento participativo no Brasil: Período de 1997-2000*. Petrópolis: Vozes.
- Rocha, R. (2009). A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil.

Revista Pós Ciências Sociais, 6(11), 41–57.

Sartori, G. (1992). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza.

Van Stralen, C. J., Lima, Â. M. D. de, Sobrinho, D. da F., Saraiva, L. do E. S., Sousa, T. B. de, & Stralen, V. (2006). Conselhos de Saúde: efetividade do controle social em municípios de Goiás e Mato Grosso do Sul. *Ciência & Saúde Coletiva*, 11(3), 621–632.