
¿Qué pasó con la participación ciudadana en Brasil?

by Thamy Pogrebinski and Talita Tanscheit
30 November 2017

En 2011, el politólogo de Harvard, Archon Fung predijo cómo "muchos de nosotros pronto habríamos podido volver nuestra mirada a América Latina, y a Brasil en particular, para comprender sus logros en materia de gobernanza democrática". Centrándose en los mecanismos que mejoraron la participación de los ciudadanos y de la sociedad civil en el proceso de creación de políticas públicas, concluyó que respecto a "la amplia gama de reformas democráticas, ambiciosas y exitosas en Brasil (...) simplemente no existían analogías de escala y profundidad similar en Norteamérica, Europa, Asia o África".[1]

En ese momento, Brasil fue visto por muchos académicos como un laboratorio de experimentación democrática con participación ciudadana e innovación institucional. El presupuesto participativo, creado por el Partido de los Trabajadores (Partido dos Trabalhadores, PT) en Porto Alegre en 1989, fue calificado como "buena práctica" por las Naciones Unidas en 1996, y figuraba entre los 40 mejores programas de políticas del mundo. En pocos años, esta institución participativa se convirtió en la principal "exportación democrática" de Brasil y, para el año 2015, se había adoptado en más de mil municipalidades en más de 40 países.[2]

Cuando el Partido de los Trabajadores ganó las elecciones presidenciales en 2002, se adoptaron prácticas participativas a nivel nacional y en gran escala. Se llevó a cabo un intenso proceso de innovación institucional, reformando las instituciones existentes para abrir espacio a las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de formulación de políticas. Se han puesto en marcha nuevos diseños institucionales, dando a los ciudadanos una voz y un papel en la elaboración de políticas públicas. Además, se puso en marcha la creación de un sistema nacional de participación social, interconectando instituciones participativas diseñadas para canalizar las necesidades y opiniones de los ciudadanos a nivel municipal y estadual, llevándolas a los espacios de toma de decisiones en Brasilia. Los medios de comunicación nunca mencionaron esto, pero desde el año 2003 hasta el 2016, millones de ciudadanos participaron en estos nuevos canales institucionales.

En 2016, Brasil pasó por un proceso de impeachment, que puede definirse fácilmente como un golpe parlamentario que derrocó a su primer presidenta mujer, Dilma Rousseff, y llevó al poder a un presidente no electo, el más impopular de su historia, Michel Temer. Desde entonces, el Partido de los Trabajadores ha sido sustancialmente desmantelado. Una serie de acusaciones de corrupción enviaron a varios de sus principales líderes a la cárcel, tras procesos judiciales obtusos que más se parecían a una cruzada política. Con la oposición destrozada, el Congreso más conservador de Brasil ha logrado anular derechos constitucionales y excluir aún más a los trabajadores, los ancianos, las mujeres y otros grupos desfavorecidos. El cuadro completo es demasiado complejo para ser resumido, y una pregunta urge ser abordada: ¿qué ha sucedido con todas las innovaciones institucionales que apuntaban a expandir la participación ciudadana en Brasil?

El auge de las instituciones participativas

Para abordar dicha pregunta, ofreceremos una breve perspectiva sobre el auge y la caída de las dos principales instituciones participativas a nivel nacional de Brasil: los consejos nacionales de políticas y las conferencias nacionales de políticas.

Los Consejos Nacionales de Política son instituciones participativas que preexisten a la Constitución de 1988 de Brasil, aunque después de ese año fueron considerablemente ampliados y algunos de ellos tuvieron sus filiales regionales y locales (consejos estaduais y municipales) repartidos en todos los niveles de la federación. Estos órganos se ocupan de áreas específicas de políticas y se asignan dentro del Ejecutivo nacional, muchas veces integrado a un Ministerio o Secretaría nacional. Se reúnen regularmente y permiten que representantes de la sociedad civil se

sienten en la mesa junto a funcionarios del Estado y de la administración pública. Dependiendo del Consejo Nacional, su rol puede consistir en establecer la agenda del gobierno, formular políticas y redactar planes nacionales, promulgar resoluciones normativas o recomendaciones de asesoramiento, diseñar estrategias y directrices para la implementación de políticas nacionales a nivel estadual y local, y el monitoreo y la supervisión de la ejecución de estas políticas. Los Consejos Nacionales también han llevado la práctica del cabildeo y la defensa de intereses a otro nivel, ya que muchos de ellos designaron comisiones especiales para trabajar con y dentro de la Legislatura para avanzar en sus agendas y seguir proyectos de ley aprobados o rechazados de acuerdo con las preferencias de los grupos sociales afectados por las políticas en cuestión.

Después de que Lula asumiera la Presidencia del país en 2003, los Consejos Nacionales se fortalecieron, ampliaron y rediseñaron. Un total de 17 Consejos Nacionales preexistentes fueron reorganizados, ampliando sus capacidades y redefiniendo sus objetivos, incluyendo aún más a los actores de la sociedad civil y aumentando su papel en el proceso de políticas. Entre dichos Consejos Nacionales reestructurados se encuentran los relacionados con las políticas de salud, asistencia social, ciencia y tecnología y desarrollo rural. Además, se crearon 22 nuevos Consejos Nacionales desde 2003 hasta 2010, incluyendo consejos encargados de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional, de desarrollo social y económico, de las ciudades, de seguridad pública y de la promoción de la igualdad racial.

Varios de los consejos entonces creados o reformados se enfocaron en políticas dirigidas específicamente a grupos minoritarios, como mujeres, indígenas, jóvenes, ancianos y personas con discapacidades. La inclusión de grupos históricamente insuficientemente representados en el proceso político es solo uno del gran número de logros alcanzados durante ese período de intensa innovación institucional. La presencia de mujeres, quienes expresaban las demandas de otras mujeres en el Consejo Nacional de Derechos de la Mujer, por ejemplo, condujo a resultados notables: la Ley Maria da Penha, un proyecto innovador contra la violencia doméstica. Del mismo modo, varios grupos étnicos históricamente excluidos participaron en el Consejo para la Promoción de la Igualdad Racial, y contribuyeron a la formulación del Estatuto de Igualdad Racial, una ley en contra de la discriminación y la desigualdad racial.

Las Conferencias Nacionales de Políticas siguen una trayectoria similar: no son nuevas, pero se han puesto lentamente en marcha después de la Constitución de 1988, siendo luego completamente rediseñadas y ampliadas desde 2003 en adelante. Las Conferencias Nacionales son procesos deliberativos multinivel que reúnen a ciudadanos comunes, organizaciones de la sociedad civil, sector privado, representantes electos, administradores públicos y otros actores sociales y políticos. Organizados por el Poder Ejecutivo con el objetivo de recolectar contribuciones para la redacción de políticas nacionales, las Conferencias Nacionales se estructuran en torno a áreas específicas de políticas. Están abiertas a la participación a nivel local, donde luego se eligen delegados para reunirse en conferencias a nivel estadual, y de allí nuevamente a nivel nacional. Dicha etapa final reúne a los delegados de las etapas anteriores y comprende la deliberación de las propuestas que se elevaron desde los niveles precedentes. El proceso concluye con la redacción de un conjunto final de recomendaciones de política.

Entre 2003 y 2010 se realizaron un promedio de 10 conferencias nacionales por año en Brasil, lo que significa que miles de conferencias municipales tuvieron lugar a nivel local y cientos a nivel estatal. Se estima que alrededor de cinco millones de personas participaron en los 73 procesos multinivel organizados en ese período. La primera Conferencia Nacional de Seguridad Pública celebrada en 2009, por ejemplo, contrató a un total de 524.461 personas, de las cuales 225.395 participaron cara a cara y 256.588 en línea. Se analizaron áreas políticas más consolidadas, como la de salud y asistencia social, en procesos aún más amplios. En 2011, la Conferencia Nacional de Salud reunió a 600.000 personas en todo el país, mientras que la Conferencia Nacional de Asistencia Social involucró a unos 400.000 participantes en cientos de municipalidades.

La masiva participación tuvo un impacto extraordinario en la forma en que se formularon y decidieron las políticas en Brasil durante ese período. Más de 40 áreas de políticas se

beneficiaron de estos procesos deliberativos multinivel, muchas de las cuales fueron abordadas integralmente en políticas y programas nacionales por primera vez, como aquellos relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional, por ejemplo. Al igual que los Consejos Nacionales, las Conferencias Nacionales han sido un canal importante para los grupos minoritarios, quienes a través de ellas se han hecho presentes y han sido escuchados en el proceso de creación de políticas públicas. Alrededor de una cuarta parte de todas las Conferencias Nacionales que tuvieron lugar entre 1988 y 2009, trataron exclusivamente temas que conciernen a grupos minoritarios: políticas para mujeres, políticas juveniles, políticas indígenas y políticas para la comunidad de lesbianas, gays, bisexuales y transexuales (LGBT+).

Es de notar el impacto que han tenido las Conferencias Nacionales en las políticas ejecutivas y legislativas del país. En el Poder Ejecutivo, se han redactado varias políticas públicas basadas en las propuestas formuladas durante las Conferencias Nacionales, como por ejemplo el Plan Nacional de Derechos Humanos promulgado en 2009. Solamente desde el año 2003 hasta el 2008, las recomendaciones consensuadas durante las Conferencias Nacionales se vieron reflejadas en un total de 2,233 proyectos de ley, 163 enmiendas constitucionales, 216 leyes y 6 enmiendas constitucionales. El trabajo conjunto de los Consejos nacionales y las Conferencias nacionales dio como resultado importante, las enmiendas constitucionales, entre ellas, el derecho a la alimentación entró a formar parte de los derechos sociales, y los jóvenes se convirtieron en sujetos de derechos. Las Conferencias Nacionales establecieron la agenda legislativa en un gran número de áreas. La Conferencia Nacional de Educación que se llevó a cabo en 2010 propuso que el 50% de los ingresos provenientes de la explotación de la capa presal se invirtieran en educación profesional y superior. Las recomendaciones de políticas de la Conferencia Nacional de Desarrollo Rural del 2008 se reflejaron en la legislación del 2009, la cual reguló la provisión de alimentos en las escuelas. Los ejemplos abundan.

El Rápido Declive

Si se compara la actividad de las instituciones participativas durante los períodos de Lula (2003-2010) y Dilma (2011-2016) en la presidencia de Brasil, se puede ver claramente cómo su declive ya estaba previsto antes del impeachment. A diferencia de Lula, Dilma no fue tan abierta y exitosa en el diálogo con los movimientos sociales, y varias organizaciones de la sociedad civil se sintieron abandonadas durante sus mandatos. Algunos sectores de la sociedad llegaron incluso a afirmar que, respecto a su predecesor, ella no apoyaba los mecanismos participativos, y que, cuando se trataba de formular políticas, prefería la experiencia y la competencia, que la deliberación. Por otro lado, la presión ejercida sobre la primera presidenta mujer de Brasil fue descomunal. El teatro político que causó su impeachment hizo que gobernar el país se volviera una tarea sumamente difícil. Las consecuencias de la inestabilidad política y de los ajustes fiscales se reflejaron rápidamente en las instituciones participativas. A finales del 2015, se convocó a la mayoría de las conferencias nacionales de grupos minoritarios, para que se reunieran en el 2016 en una conferencia conjunta sobre derechos humanos.

La unión de estas cinco Conferencias Nacionales fue una de las primeras acciones que indicaron que el clima político y social estaba a punto de cambiar. A partir de ese evento, el declive ocurrió rápidamente. Desde que el vicepresidente Michel Temer asumió la presidencia, la estructura de lo que un día se percibió como un sistema nacional de participación social, se ha ido desmoronado.

Los Consejos Nacionales se han convertido en el palco de los enfrentamientos entre la sociedad civil y el Poder Ejecutivo. Durante su segundo mes de mandato, Temer removió de su cargo a todos los representantes del Consejo Nacional de Educación, quienes habían sido elegidos por la sociedad civil. El Consejo Nacional de Ciudades fue destituido por medio de un decreto presidencial de junio de 2017, que transfirió todas las competencias previas del Consejo al Ministerio. Además, decretó que todos los miembros del Consejo deben ser nombrados únicamente por el gobierno. Se descartaron un gran número de funciones del Consejo, como la organización de la Conferencia Nacional de Ciudades. En abril del mismo año, otro decreto cambió la composición y las funciones del Consejo Nacional de la Juventud, el cual ya no puede

elegir a sus propios miembros. A causa del debilitamiento de la participación de la sociedad civil en estos Consejos, varios de sus representantes los han abandonado o han renunciado.

Los recortes de gasto público y la modificación de la agenda política del país han afectado el funcionamiento de los Consejos Nacionales y amenazan su propia existencia. Al carecer de recursos, varios Consejos Nacionales no han podido mantenerse y financiar sus actividades, que por primera vez en 15 años se han dejado de llevar a cabo con regularidad. Incluso el número de participantes ha sido disminuido. En el Consejo Nacional de Asistencia Social, por ejemplo, el gobierno redujo el personal técnico a la mitad. Los recortes presupuestarios han impedido que los Consejos Nacionales cumplan con compromisos anteriores, o con su papel en la implementación y el monitoreo de las políticas públicas que conciernen a su organización. Muchos se encuentran a la espera del equilibrio fiscal que busca el gobierno.

En cuanto a las Conferencias Nacionales (o lo que queda de ellas), estas se han convertido en un espacio de oposición y resistencia civil. Las únicas tres Conferencias Nacionales que se llevaron a cabo en el 2016 habían sido planeadas mucho antes, y acabaron volviéndose actos de protesta en contra de la destitución de Dilma Rousseff. En una de ellas, en la Conferencia Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural, los participantes protestaron en contra de los reveses que estaban ocurriendo con las políticas rurales llevadas a cabo por Temer cuando aún era presidente interino, es decir, antes del final del proceso de impeachment. Al llegar a la presidencia, una de sus primeras acciones fue la supresión del Ministerio de Desarrollo Agrario, el cual en años anteriores había permitido una amplia participación de la sociedad civil en la definición de políticas rurales.

De las pocas Conferencias Nacionales llevadas a cabo en el 2017 y el 2018, muchas de ellas no contaron con el apoyo de los ciudadanos. Las organizaciones de la sociedad civil, en lugar de movilizarse y prepararse para el proceso deliberativo como solían hacerlo, comenzaron a cuestionar la organización y la legitimidad de las Conferencias Nacionales, incluso negándose a participar en algunas de ellas. El caso más emblemático es la Conferencia Nacional de Educación, que por ley debe llevarse a cabo cada cuatro años. Las organizaciones de la sociedad civil no solo se están negando a participar en su edición del 2018, sino que también están organizando una conferencia nacional alternativa, la Conferencia Nacional Popular sobre Educación. Una reacción razonable después de que el gobierno restringiera el papel de la Conferencia Nacional en la configuración de las políticas educativas, y no incluyera a varias organizaciones históricas del sector de la educación en estas instancias participativas.

¿Ahora qué?

Si bien hace pocos años Brasil se convirtió en un caso de estudio para los politólogos interesados en la participación ciudadana y las innovaciones democráticas, ahora puede convertirse en un ejemplo de cuán frágiles pueden ser cuando la democracia se debilita. Mientras las labores de los Consejos Nacionales paran y las Conferencias Nacionales se quedan sin miembros, toda la estructura participativa asegurada por la Constitución del 1988 de Brasil se encuentra bajo amenaza.

Los dos pilares principales sobre los cuales se erigieron las innovaciones institucionales en Brasil – una amplia institucionalización y una sociedad civil activa - no han sido suficientes para evitar que en poco más de un año se resquebrajara un sistema funcional de participación social. Si bien las leyes hicieron obligatorias las instituciones participativas, la sociedad civil es lo suficientemente fuerte como para no participar en ellas cuando estas se vuelven anti-democráticas. La sociedad civil ha sido eliminada de las instituciones participativas, y las leyes no han sido suficientes para mantener su poder.

Estos sucesos deben convertirse en un proceso de aprendizaje para los demás países de América Latina, en caso de que afronten desafíos similares. La participación ciudadana en América Latina ha sido dirigida principalmente por el Estado. Cuando la participación depende de los gobiernos, la sociedad civil no cuenta con las herramientas necesarias para redimir a la democracia de los

defectos de las elecciones y la parcialidad de los partidos. Además, aunque la institucionalización garantice la vigencia de las innovaciones participativas, esta no puede garantizar que siempre sean democráticas o legítimas.

[1] FUNG, Archon. Reinventing Democracy in Latin America. In *Perspective on Politics*, December 2011, p. 857 and 867-868.

[2] SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; ALLEGRETTI, Giovanni; and RÖCKE, Anja. *Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation* (Bonn: GIZ), 2010.

[3] For more on the current situation of the national councils, see:

http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=31421&Itemid=424.