



---

## pParticipación ciudadana institucionalizada y organizaciones civiles en Brasil: articulaciones horizontales y verticales en la política de asistencia social

*Institutionalization of Participation and Civic Organizations in Brazil: Horizontal and Vertical Relationships in Social Assistance Policy*

*Participação cidadã institucionalizada e organizações civis no Brasil: articulações horizontais e verticais na política da assistência social*

Felipe J Hevia

---



### Edición electrónica

URL: <https://journals.openedition.org/revestudsoc/11012>  
ISSN: 1900-5180

### Editor

Universidad de los Andes

### Edición impresa

Fecha de publicación: 1 abril 2011  
Paginación: 95-108  
ISSN: 0123-885X

### Referencia electrónica

Felipe J Hevia, «pParticipación ciudadana institucionalizada y organizaciones civiles en Brasil: articulaciones horizontales y verticales en la política de asistencia social», *Revista de Estudios Sociales* [En línea], 39 | Abril 2011, Publicado el 01 abril 2011, consultado el 04 mayo 2021. URL: <http://journals.openedition.org/revestudsoc/11012>

---



Los contenidos de la *Revista de Estudios Sociales* están editados bajo la licencia Creative Commons Attribution 4.0 International.

# Participación ciudadana institucionalizada y organizaciones civiles en Brasil: articulaciones horizontales y verticales en la política de asistencia social\*

por Felipe J. Hevia\*\*

Fecha de recepción: 7 de octubre de 2009

Fecha de aceptación: 17 de septiembre de 2010

Fecha de modificación: 22 de noviembre de 2010

## RESUMEN

Este artículo se concentra en el impacto de los dispositivos institucionales de participación en las articulaciones entre diversas organizaciones sociales y civiles en Brasil. Tomando el caso de la asistencia social, se argumenta que diversos mecanismos de participación ciudadana institucionalizada, tales como las conferencias y los consejos gestores, impactan positivamente en la generación de una red sectorial "vertical", donde puede controlarse la política pública desde la federación hasta las localidades, pasando por estados y municipios, y de una red territorial "horizontal", donde se activan diversas temáticas sectoriales en un mismo territorio. Esta doble articulación permite mayor densidad asociativa, que las redes territoriales tengan mejor conocimiento sobre las políticas sectoriales implementadas en sus ciudades y que las redes sectoriales puedan, además de participar en todos los eslabones de la cadena de la ejecución de la política, conocer sus impactos nacionales y locales.

## PALABRAS CLAVE

*Participación social, sociedad civil, organización no gubernamental, democracia deliberativa, bienestar social.*

## Institutionalized Citizen Participation and Civic Organizations in Brazil: Horizontal and Vertical Relationships in Social Assistance Policy

### ABSTRACT

This article examines the impact of participatory institutional arrangements between different social and civil organizations in Brazil. Taking the field of social assistance as a case study, the article argues that various institutionalized mechanisms for citizen participation, such as conferences and management councils, promote the development of a "vertical" sectoral network, through which public policies can be controlled from the federal to the local level, and a "horizontal" territorial network, in which various sectoral issues are activated within the same territory. This dual articulation promotes greater associative density: the territorial networks have better knowledge of the specific policies implemented in their cities; and the sectoral networks, besides participating in all stages of policy implementation, can understand their impact at the national and local level.

### KEY WORDS

*Social Participation, Civil Society, Nongovernmental Organizations, Deliberative Democracy, Social Welfare.*

## Participação cidadã institucionalizada e organizações civis no Brasil: articulações horizontais e verticais na política da assistência social

### RESUMO

Este artigo se concentra no impacto dos dispositivos institucionais de participação nas articulações entre diversas organizações sociais e civis no Brasil. Tomando o caso da assistência social, argumenta-se que diversos mecanismos de participação cidadã institucionalizada, tais como as conferências e os conselhos gestores, impactam positivamente na geração de uma rede setorial "vertical", onde pode se controlar a política pública desde a federação até as localidades, passando por estados e municípios, e de uma rede territorial "horizontal", onde se ativam diversas temáticas setoriais em um mesmo território. Esta dupla articulação permite maior densidade associativa, que as redes territoriais tenham melhor conhecimento sobre as políticas setoriais implementadas em suas cidades e que as redes setoriais possam, além de participar em todos os elos da cadeia da execução da política, conhecer seus impactos nacionais e locais.

### PALAVRAS CHAVE

*Participação social, sociedade civil, organização não governamental, democracia deliberativa, bem-estar social.*

\* Una versión anterior de este artículo fue presentada en el XXI Congreso Mundial de Ciencia Política, en Santiago de Chile, en julio de 2009. Se agradecen los comentarios de Maria do Carmo Albuquerque y Ernesto Isunza. El trabajo de campo se realizó para la investigación "Programas de transferencia condicionada y construcción de ciudadanía: comparando los programas Bolsa Familia (Brasil) y Progresas/Oportunidades (México)", financiada por la FAPESP y ejecutada como parte del proyecto posdoctoral del autor en el Centro de Estudos da Metrópole del Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/CEBRAP). Expreso mi agradecimiento a ambas instituciones.

\*\* Doctor en Antropología. Profesor-investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: *Poder y ciudadanía en el combate a la pobreza: el caso del Programa Progresas/Oportunidades de México*. Bruselas: PIE Peter Lang Publications (en prensa); y *La iniciativa legislativa popular en América Latina*. *Revista Convergencia* 52: 155-186, 2010. Correo electrónico: fhevia@ciesas.edu.mx

## INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Una de las características distintivas de las nuevas democracias en América Latina ha sido la institucionalización de una serie de instancias de participación ciudadana, incluidos mecanismos de “democracia directa” (plebiscitos, referéndums, iniciativa legislativa popular y revocación del mandato) e instancias públicas de consulta y deliberación, como consejos consultivos y diversos comités con presencia ciudadana (Hevia 2006; Lissidini, Welp y Zovatto 2009). En toda la región, en los ámbitos nacional y local se han multiplicado los consejos consultivos, comités, asambleas, audiencias públicas, y una diversidad de espacios de consulta, deliberación, concertación local y participación, que han sido bautizados con múltiples nombres, como “espacios de concertación local”; “instancias de participación ciudadana” o “interfaces socioestatales” (Avritzer 2002; Bebbington, Delamaza y Villar 2005; Isunza, 2006; PNUD 2004; Ziccardi 2004). El incremento de estos espacios institucionales de participación ciudadana –definida en términos generales como el derecho de grupos y personas a incidir en la esfera pública estatal<sup>1</sup> ha dado un sello particular a los procesos de democratización en la región, a pesar de la diversidad de significados que le asignan a este concepto proyectos políticos neoliberales, autoritarios y democráticos (Dagnino, Olvera y Panfichi 2006), y agencias internacionales (Rabotnikof 1999; Rivera 1998).

Dentro de estas nuevas institucionalidades sobresale, sin lugar a dudas, la experiencia de Brasil, donde se ha podido construir una verdadera reforma política, que incluye la participación de los ciudadanos en diversos campos de política pública, por medio del ejercicio directo de la soberanía, tanto en mecanismos de democracia directa como en la incorporación de la participación de los ciudadanos en los campos de protección social y reforma urbana (Avritzer 2007b; Dagnino 2002). Así, por medio de diversos dispositivos, donde se incluyen plebiscitos, referéndums, presupuestos participativos, consejos gestores de políticas públicas y conferencias sectoriales, los ciudadanos brasileños ejercen directa-

mente la soberanía, derecho consagrado en el Art. 1 de la denominada Constitución *ciudadana* de 1988.

Dentro de los factores que han contribuido a ese proceso podemos encontrar, en primer lugar, profundas reformas descentralizadoras y municipales, que contribuyen a que el municipio se transforme en un auténtico órgano de gobierno con capacidad ejecutiva y reguladora, y con órganos legislativos propios (Arretche, 2000 y 2007), y en segundo lugar, configuraciones históricas singulares de la *sociedad civil* brasileña y su impulso prodemocrático, que se expresó en las luchas contra la dictadura, en la creación de un partido político con nuevas dinámicas de relación con los movimientos sociales, en reformas para la incorporación de la participación en los capítulos de protección social de la Constitución de 1988, y en los procesos de *impeachment* del presidente Collor a principios de la década de 1990 (Avritzer y Anastasia 2007; Dagnino 2002).

Pero también se puede sumar un tercer factor que contribuye al fortalecimiento de las experiencias de participación en Brasil, y que este documento analiza: los diseños específicos con que se implementan los dispositivos participativos (Avritzer y Navarro 2003; Coelho y Nobre 2004; Lubambo, Coelho y Melo 2006).

El argumento que se defiende es que los diseños específicos de los mecanismos de participación de las políticas de protección social y reforma urbana en Brasil –que nosotros denominamos “interfaces socioestatales”, en el sentido de Isunza Vera (2006) y Hevia (2009)– logran dos tipos de articulación, que promueven la integración de diversas organizaciones civiles y de base, tanto vertical como horizontalmente. Impacta en la generación de una red sectorial “vertical”, donde puede controlarse la política pública desde la federación hasta las localidades, pasando por estados y municipios; y una red territorial “horizontal”, donde se activan diversas temáticas sectoriales en un mismo territorio. Esta doble articulación permite, en comparación con experiencias nacionales que no cuentan con estos diseños participativos –como México–, una mayor densidad asociativa tanto temática como territorial, logrando así que las redes territoriales tengan conocimiento sobre las políticas sectoriales implementadas en sus ciudades y que las redes sectoriales puedan, además de participar en los eslabones de la cadena de la ejecución de la política, conocer los impactos nacionales y locales de éstas. Además, este diseño genera algunas ventajas adicionales: amplía la capacidad de comunicación entre las organizaciones y los territorios específicos, permite coordinar las temáticas

1 Cf. Cunill 1997; Ziccardi 2004.

sectoriales en un espacio determinado y mejora la calidad de la discusión sobre los campos de política pública.

Para ilustrar este argumento, se utilizará el campo de la asistencia social, con información recopilada en trabajo de campo en las ciudades de São Paulo y Brasilia, en los años 2007 y 2008. El documento se divide en cuatro partes: el primer apartado expone de manera somera una discusión analítica sobre democracia deliberativa y participación ciudadana, rescatando la importancia del caso analizado. En el segundo se describen las interfaces o dispositivos institucionales de la participación en el campo de la asistencia social (consejos, conferencias, foros, audiencias públicas, etc.). El tercero ilustra cómo el uso de estos dispositivos genera articulaciones “verticales” y “horizontales”; y el cuarto presenta algunas conclusiones y desafíos sobre los impactos de estos diseños en el fomento asociativo.

### **DEMOCRACIA DELIBERATIVA Y FORTALECIMIENTO DEMOCRÁTICO: EL CASO DE BRASIL**

La institucionalización y los efectos de la participación han alimentado el debate sobre los procesos de profundización democrática, tanto normativa como empírica.

Los últimos años del siglo XX estuvieron marcados por la necesidad de trascender las limitaciones conceptuales y fácticas implícitas en la visión hegemónica de democracia representativa-liberal, caracterizadas por su visión elitista y procedimental (Santos y Avritzer 2004). En esos años se desarrollaron con fuerza discusiones sobre la democracia deliberativa, presentándola como una visión explícitamente normativa de la democracia, cuyo núcleo central era la legitimidad de los procesos democráticos (Nobre 2004). Autores como Jurgen Habermas, Joshua Cohen, James Bohman y Jon Elster, entre otros, discutieron la necesidad de complementar la democracia representativa con procesos colectivos de toma de decisiones que se basaran en la argumentación y discusión pública de diversas propuestas.

Una definición mínima de democracia deliberativa la presenta Elster, quien afirma que este concepto:

[...] incluye la toma colectiva de decisiones con la participación de todos los que se verán afectados por la decisión o la de sus representantes: ésta es la parte democrática. Además [...] incluye la toma de decisiones por medio de argumentos ofrecidos por un participante a los demás, comprometido con los valores

de la racionalidad e imparcialidad: ésta es la parte deliberativa (Elster 1999, 8).<sup>2</sup>

Siguiendo esta definición mínima, la democracia deliberativa pretende articular los ideales de participación, razonamiento y legitimidad política (Monsiváis 2006). Por medio de la argumentación y el razonamiento público, y de la participación de los diversos intereses en juego, es que las normas adquieren su legitimidad, donde los actores involucrados se encuentran en igualdad de condiciones.

De manera complementaria a esta discusión, tanto en los países desarrollados del norte como en los subdesarrollados del sur comenzaron a generarse (y a analizarse) múltiples formas de inclusión de los ciudadanos en procesos de consulta y decisión más allá de las elecciones (Elster 1999; Dagnino 2002; Font 2007; Fung 2004; Santos 2004; Wainwright 2003). Estas innovaciones coincidían con la discusión normativa en relación con las limitaciones de la democracia representativa, centrándose en la distancia creciente entre representantes y representados, así como en las pocas capacidades redistributivas de las democracias liberales, en contraposición a los experimentos participativos (Santos 2004). Varios de estos análisis concluían que los dispositivos participativos donde se incorporaran de manera legítima los intereses de personas y grupos tendían a mejorar la sustentabilidad de las políticas en el tiempo (Kliksberg 2000) y a fortalecer los criterios de legitimidad en la toma de decisiones (Font y Blanco 2007).

En el desarrollo de ambas discusiones sobresalió el caso de Brasil, y en particular, el tema de los presupuestos participativos, como ejemplos de espacios deliberativos locales y de mecanismos innovadores de participación (Avritzer y Navarro 2003; Lubambo, Coelho y Melo 2006). El caso de los presupuestos participativos abonó a la idea, también desarrollada en la discusión normativa, de que los espacios deliberativos serían más fáciles de desarrollar en el nivel local que en el nivel nacional (Santos y Avritzer 2004).

El análisis de las interfaces que se describen a continuación, en este sentido, retoma la importancia que tiene el caso de Brasil en las discusiones sobre democracia deliberativa y sobre participación, pero la amplía hacia la esfera nacional: consejos y conferencias son procesos de participación que incorporan todos los niveles de la administración pública (federación,

<sup>2</sup> Traducción libre del autor.

estados y municipios), pero también cumplen con las partes “democrática” y “deliberativa”, descritas por Elster, puesto que permiten la participación de todos los ciudadanos y del público interesado, y se basan en la argumentación pública para llegar a las orientaciones de política pública.

### **DISEÑO DE LAS INTERFACES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: EL CASO DE LA ASISTENCIA SOCIAL. EL CAMPO DE LA ASISTENCIA SOCIAL**

Uno de los principios rectores de la política de asistencia social en Brasil, plasmado en la Constitución y en las leyes que rigen este campo, es la participación deliberativa de la población. Para ello, dentro del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) que rige la asistencia en todo el país, se desarrollan dos grandes mecanismos de participación análogos a los implementados en el sector de la salud pública: las conferencias y los consejos gestores.

La asistencia social no contributiva se reconoce como un derecho del ciudadano y un deber del Estado brasileño (Art. 206 de la Constitución) y se regula por la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS) (Brasil 1993). Según esta ley, la asistencia social en Brasil debe promover “los mínimos sociales, realizada a través de un conjunto integrado de acciones de la iniciativa pública y de la sociedad, para garantizar la atención a necesidades básicas” (Brasil 1993, Art. 1).

Sus principios incluyen la supremacía de la atención de las necesidades sobre las exigencias de rentabilidad económica, la universalización de los derechos sociales y el respeto a la dignidad del ciudadano, mientras que sus directrices son la descentralización político-administrativa, la participación de la población por medio de organizaciones representativas en la formulación y control social de las políticas en las acciones de todos los niveles, y la primacía y responsabilidad del Estado en la conducción de la política de asistencia social en cada esfera de gobierno (Brasil 1993, Arts. 4-5).

Es importante anotar que el desarrollo de la política de asistencia social en Brasil ha sido un proceso largo e inédito. Su concepción teórica, que expresa una política universal de asistencia no contributiva, y su diseño en la gestión, que incorpora la participación ciudadana, se alejan de las concepciones tradicionales, filantrópicas y clientelares que caracterizan la historia de la asistencia social en Brasil y en la región en general. Esto hace que

los proyectos políticos que impulsan esta visión universal y ciudadana se enfrenten a fuertes resistencias, tanto de los actores políticos, que veían en la asistencia la “caja chica” del clientelismo político, como de los sectores más ligados a la filantropía, quienes ven la asistencia como un tema privado, no público (Draibe 2003; Sposati 2004; Yazbek 2004). Lo anterior implica que la política de asistencia social y sus mecanismos de participación están en un proceso de construcción, donde una consolidación aún se ve lejana.

Esto se refleja en los tiempos que ha tomado desarrollar esta política. Más de diez años después de la promulgación de la Ley Orgánica de Asistencia Social, recién en 2004, en el contexto de la IV Conferencia de Asistencia Social, se aprobó la creación de la Política Nacional de Asistencia Social y de la Norma Operacional Básica para implementar este sistema. Son objetivos de esta política garantizar los mínimos sociales por medio de la provisión de servicios, programas, proyectos y beneficios de protección social básica y/o especial para familias, personas y grupos que los necesiten; contribuir a la inclusión y equidad social de usuarios y grupos específicos, ampliando los accesos a los bienes y servicios socioasistenciales básicos y especiales, en las áreas urbanas y rurales; asegurar que las acciones de asistencia social tengan centralidad en la familia y garantizar la convivencia familiar y comunitaria (MDS 2004, 31).

En términos operativos, el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) se caracteriza por la diferenciación de niveles de atención (protección social básica y especial), la atención territorial y la clasificación de los municipios según su capacidad de gestión, complejidad y tamaño. El primer nivel de atención –protección social básica– pretende disminuir la vulnerabilidad por medio del desarrollo de potencialidades y activos, así como del fortalecimiento de vínculos familiares y comunitarios. Quien desarrolla las acciones de protección básica es el Centro de Referencia de Asistencia Social (CRAS),<sup>3</sup> que se define como una “unidad pública estatal de base territorial, localizado en áreas de vulnerabilidad social, que atiende un total de hasta 1000 familias por año y sus funciones son ejecutar los servicios de protección social básica, organizar y coordinar la red de servicios socioasistenciales locales” (MDS 2004, 32). Los principales programas que integran esta dimensión son el *Beneficio de Prestación Continuada*, que entrega un sueldo mínimo a

3 Una de las características del campo de la asistencia social en Brasil es el uso excesivo de siglas, que muchas veces confunde, en vez de clarificar.

discapacitados y adultos mayores que no tengan medios de subsistencia autónomos; el *Programa de Atención Integral a la Familia*, además de los proyectos federales *Agente joven*, y servicios continuados para la atención a niños, familias y adultos mayores (MDS 2009).

La protección social especial, en cambio, trabaja sobre el concepto de exclusión y se concentra en la atención de personas y grupos que, por diversos factores, no tienen protección ni cuidado de sus familias, dentro de los que se incluyen grupos o individuos en situación de riesgo personal y social por abandono, maltratos físicos, abuso sexual, uso de sustancias psicoactivas, situación de trabajo infantil, etc., buscando trascender la caridad, para alcanzar un sistema universal de protección de derechos socioasistenciales (MDS 2004, 35).<sup>4</sup> Algunos programas de esta dimensión son el *Programa de Erradicación del Trabajo Infantil*, y la creación de Centros de Referencia Especializados en Asistencia Social, diferentes de los centros de atención a protección básica, y que sólo se establecen en municipios grandes y metrópolis (MDS 2009).

## CONFERENCIAS DE ASISTENCIA SOCIAL

Las conferencias son los principales órganos deliberativos existentes en la Asistencia Social y sus decisiones son las que guían las políticas sectoriales. La Política Nacional, el SUAS y las principales decisiones en este campo han sido aprobadas y deliberadas en conferencias nacionales que se llevan a cabo cada dos o cuatro años.<sup>5</sup> Estas conferencias nacionales son convocadas por el Consejo Nacional de Asistencia Social (que se revisa adelante) y participan en ellas delegados de las 27 unidades federativas, que se reúnen en Brasilia a deliberar durante tres días seguidos. El número de delegados por entidad se realiza con base en su peso demográfico: los estados con más población (como São Paulo o Minas Gerais) tienen más delegados que los estados con menos población

(como Roraima o Amazonas), y su número respeta la paridad estado/sociedad civil, es decir, el 50% de los delegados estatales son funcionarios gubernamentales –tanto municipales como estatales– y el otro 50% son delegados no gubernamentales –usuarios de los servicios socioasistenciales, representantes sindicales de profesionales que trabajan en el sector y representantes de entidades no gubernamentales que ejecutan las políticas de protección social básica y especial–. En la última conferencia, realizada en diciembre de 2007 en Brasilia, participaron alrededor de 1.600 delegados de todo el país, y el Ministerio de Desarrollo Social fue el encargado de pagar el traslado y los viáticos correspondientes.

Las principales funciones de los delegados estatales son representar las conclusiones de las conferencias estatales que se llevaron a cabo antes de la conferencia nacional y votar en el proceso deliberativo según estos lineamientos. Cada conferencia termina con una serie de lineamientos que tienen que ser aprobados o rechazados por mayoría simple de los asistentes con derecho a voto, a quienes se les entrega una identificación (un *crachá*) que los autoriza para emitir su voto. El último día de las conferencias, luego de dos días de presentaciones, discusión en comisiones y deliberaciones, se realiza este proceso de votación de cada uno de los puntos que serán los lineamientos generales de la política aplicable en todo el territorio nacional. Ser delegado nacional, con derecho de voz y voto en la máxima instancia de decisión de la política, es una distinción importante para cualquier actor involucrado en la asistencia social.

Los delegados estatales son electos en votación abierta por la asamblea, con derecho a voto en cada una de las conferencias regionales, es decir, en cada una de las entidades federativas. En ella se desarrollan las deliberaciones sobre la base de las conclusiones y discusiones que se llevaron a cabo en cada uno de los municipios del estado, y se discuten y elaboran una vez más los puntos centrales que serán tratados en la conferencia nacional, y se aprueban los lineamientos específicos para cada estado. En esta asamblea, que funciona de manera análoga a la nacional, los delegados presentes representan a los municipios que integran al estado, y el número depende de su peso demográfico. Así, en la conferencia estatal del estado de São Paulo, la delegación más numerosa correspondía a la del municipio de São Paulo. Aquí la dinámica es similar, pero la duración es un poco más corta: en un día se presentan los temas que se van a discutir, y se aprueban las decisiones por mayoría, se elige a los delegados que serán comisionados para la conferencia nacional, y se manifiestan

4 La protección social especial cuenta a su vez con dos modalidades de atención: de mediana y alta complejidad. La primera incluye acciones a familias y personas cuyos derechos fueron violados, pero que aún poseen vínculos familiares y comunitarios funcionales, por ejemplo, servicio de apoyo sociofamiliar, cuidado domiciliar, atención en la calle, habilitación y rehabilitación de personas con discapacidades, etc. La atención de alta complejidad garantiza protección integral –vivienda, alimentación, higiene, trabajo protegido– a familias y personas que se encuentren “sin referencia y/o en situación de amenaza, que necesitan ser retiradas de su núcleo familiar y/o comunitario”, con acciones como casas-hogares, albergues, familia sustituta, etcétera (MDS 2004, 35).

5 Así, hasta 2007 se habían dado seis conferencias nacionales de asistencia social.



puntos específicos de acuerdo si reúnen un número determinado de firmas. Así, las conclusiones de la conferencia estatal recogen las inquietudes de los municipios y los delegados las llevan a la conferencia nacional.

Esta misma estructura se reproduce en los municipios. Cada municipio tiene su propia conferencia municipal, donde se discuten las propuestas que se deliberarán más tarde en las conferencias estatales y en la conferencia nacional. Y aquí cada municipio también establece directrices que deberán ser de observancia obligatoria para la administración, con independencia de su color político. Y, como las otras reuniones, funciona también con una representación paritaria, con delegados con derecho a voz y a voto, con aprobación, adición o reprobación de las propuestas, con elección de los delegados que participarán en la conferencia estatal y con manifestación de puntos de acuerdo.

Por último, en municipios grandes como São Paulo, con 11 millones de habitantes, se llevan a cabo conferencias regionales donde en cada sector –en la ciudad fueron nueve– se reúnen los funcionarios locales con las organizaciones sociales, entidades, profesionales y usuarios que quieran participar para discutir sobre los problemas y la convocatoria que fueron presentados en la conferencia nacional, y para solucionar problemas y asuntos locales. En estas asambleas regionales, la dinámica es también similar (aprobación o rechazo de propuestas, elección de delegados para la conferencia municipal), pero además se integran grupos o comisiones de trabajo temáticos. En las conferencias regionales de 2007 algunos grupos de trabajo eran control social, operación del SUAS y financiamiento. Y aquí los participantes son todos los interesados que quieran asistir a las conferencias, y todos tienen derecho a voz y a voto, y asisten funcionarios de los CRAS, estudiantes de trabajo social, trabajadores de organizaciones sociales y civiles que prestan servicios –cuidado de niños, ancianos, o personas que habitan en la calle–, miembros de los sectores de cuidado de la niñez y adolescencia, salud y educación, y usuarios de las casas de acogida y de programas sociales.

Este largo proceso que va desde las conferencias regionales hasta la conferencia nacional sucede a lo largo de un año, y, como se puede ver, aquellos delegados que llegan a la conferencia nacional pasaron antes por dos conferencias: estatal y municipal, y en algunos casos, por una local.

Con independencia de los elevados costos de tiempo, dinero y esfuerzo que este proceso involucra (Font

2004), las conferencias nacionales resultan ser procesos intensivos de participación. No sólo para los delegados mismos, que pasan una considerable cantidad de tiempo en estas conferencias, sino también para el tratamiento y calidad del debate de los temas específicos que se tratan en las mismas. Como se puede advertir, cualquier ciudadano que tenga el tiempo suficiente puede llegar a ser delegado del estado y participar con voz y voto en estos espacios. Este proceso también asegura que se den discusiones en todos los municipios sobre temas pocos comunes y que en ellas participen no sólo los expertos técnicos o los políticos profesionales, sino todos los interesados en el tema. Estas conferencias, con formatos similares, se han multiplicado en la administración del presidente Lula, existiendo conferencias nacionales no sólo de salud y asistencia social –las más tradicionales– sino también de población negra, de ciudades, de la industria aeronáutica, y de un sinfín de políticas sectoriales.

En términos más interpretativos, puede afirmarse que el éxito de estas experiencias responde tanto a capacidades estructurales como a incentivos culturales. Dentro de las primeras, es indudable que estas conferencias implican considerables costos en tiempo y dinero para el Gobierno, para las organizaciones civiles y para los usuarios de los servicios socioasistenciales. Por esto, la decisión de los gobiernos federal, estatal y municipal es clave para apoyar estos esfuerzos política y económicamente. Así, es el Ministerio federal (el MDS) quien, por ejemplo, paga los boletos de avión y los viáticos de miles de delegados para estas conferencias –que suelen inaugurarse o clausurarse con la presencia del Presidente o del Vicepresidente y de varios ministros y gobernadores–.<sup>6</sup> Esta decisión también se traduce en liberar a trabajadores de sus cargas laborales diarias para poder detenerse y pensar uno o dos días cada dos años sobre cómo está evolucionando la política en la que participa con su trabajo día tras día. Además de la decisión política que permita invertir en estas conferencias en términos financieros, se necesita de capacidades técnicas para implementar estas directrices: en este sentido, los profesionales que participan en el sector, en particular los asistentes sociales, son actores clave para elevar la discusión y para poder traducir los lineamientos de política general en disposiciones específicas que permitan hablar de un Sistema Único con normas similares y con

6 En el caso del municipio de São Paulo, por ejemplo, gran parte del dinero de la conferencia municipal provino de proyectos de desarrollo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, y tanto su inauguración como su cierre contaron con la presencia del prefecto Gilberto Kassab, y de buena parte de su gabinete.

políticas integradas en el vasto territorio de Brasil. La academia también desempeña un papel importante, difundiendo estudios y materiales para profundizar las discusiones de los interesados.

En cuanto a los incentivos culturales, es evidente la influencia que tiene el trabajo formal en el éxito de este proceso como forma de integración social y la tradición sindical en Brasil, que denominamos de manera tentativa como una “cultura trabajista”. A diferencia de varios países de la región donde los nuevos movimientos sociales ligados a demandas de género, generación, étnicas y culturales desplazaron a los movimientos sindicales y relacionados con el mundo del trabajo, acorde con la nueva forma de capitalismo mundial (Castells 1998), en Brasil el acceso al mercado de trabajo formal como mecanismo central de integración social sigue siendo primordial, y con él, la importancia de prácticas sindicales. La *carteira assinada* (la credencial que acredita el trabajo formal y que le da acceso al trabajador a la seguridad social) sigue siendo el pasaporte a la ciudadanía, y el horizonte de industrialización –conseguir empleo formal en una fábrica o industria– no es un recuerdo del pasado (como lo es en el México maquilador o en la Argentina poscrisis), sino una posibilidad más o menos real. Este horizonte “trabajista” tiene además un correlato en el desarrollo de sindicatos fuertes y democráticos que han sido claves para el desarrollo político de Brasil. Desde el mismo presidente Lula hasta los avances exponenciales de la gigantesca Petrobras, el aporte de los sindicatos al desarrollo nacional, y la valoración de sus prácticas, son elementos diferenciadores en el caso brasileño. Así, las conferencias siguen una dinámica muy parecida a la de los sindicatos, que no es ajena a los trabajadores ni a quienes participan en las conferencias; en este sentido, la presencia de delegados, credenciales o *crachás* en las votaciones de las asambleas puede comprenderse como dinámicas “importadas” desde el mundo sindical, que permiten una deliberación en el espacio público intensiva y no excluyente.<sup>7</sup>

### CONSEJOS GESTORES DE ASISTENCIA SOCIAL

Pero no sólo existen conferencias. La asistencia social, desde la promulgación de la LOAS, posee además, en cada uno de los cerca de 5.500 municipios en Brasil,

Consejos de Asistencia Social. Estos consejos gestores existen en todos los municipios, en las unidades federativas, y hay un consejo nacional de asistencia social. Sus principales particularidades son su carácter paritario entre sociedad civil y poder público, y su poder vinculante en relación con la gestión de la asistencia social (Albuquerque y Texeira 2000; Avritzer 2007a y 2007b; Coelho y Nobre 2004; Fucks, Perissinoto y Ribeiro 2004; Tatagiba 2002; Texeira 2000; Vitale, Albuquerque y Nebó 2004; Yazbek 2004).

Sobre el primer punto, cada consejo gestor de asistencia social se compone de un 50% de funcionarios gubernamentales (municipales, estatales o federales, dependiendo del consejo) y el otro 50% proviene de tres sectores: entidades socioasistenciales, profesionales del sector y usuarios. Cada dos años, en cada municipio se establecen convocatorias públicas, donde los sectores eligen sus representantes ante el *consejo* municipal. En ciudades como São Paulo, muchas de las organizaciones se encuentran a su vez agrupadas en fóruns o redes propias, sin participación de funcionarios del Gobierno, donde son electos los consejeros. En asistencia social es importante el peso relativo de las diversas iglesias y sus organizaciones filantrópicas, que por lo general tienen interés en mantener asientos en estos consejos. Y, como es obvio, los usuarios son los que tienen más problemas de representación dentro de este consejo. En el de São Paulo, uno de los consejeros más reconocidos –que tuvo un papel importante en la conferencia nacional– era un líder del fórum de los habitantes de la calle, que también tenía organizaciones locales, estatales y nacionales.

Sobre el segundo punto, la capacidad vinculante (y no sólo consultiva) de estos consejos se considera una victoria por parte de los movimientos sociales (Albuquerque y Texeira 2000). Así, estos consejos se conciben dentro de los movimientos y organizaciones –y también dentro del poder gubernamental– como espacios políticos marcados por la negociación y el conflicto, en el caso de los consejos mejor capacitados, y también vulnerables de cooptación por las dinámicas partidistas. Según Avritzer (2007b), en los municipios de Brasil ya existían más consejeros de los múltiples espacios que legisladores locales (*vereadores*).

Es importante hacer notar que, a diferencia de las conferencias, los consejos son permanentes, y sesionan durante el año de manera regular. Y son tres sus funciones principales. En primer lugar, tienen que hacer el seguimiento y aprobar la política desarrollada por el municipio, estado y Unión. Para ello, poseen como recurso de

7 Las dinámicas de participación, como apunta Isunza (2009), también responden a experiencias que vienen de las comunidades eclesiales de base, de muy amplio desarrollo en Brasil, así como del movimiento urbano popular, que se organizan muchas veces en asambleas y articulaciones democráticas, y que a su vez se exportan a los sistemas sociales de los años 1990 y posteriores.



poder directo (Cunill 2000) el veto que pueden generar en contra del municipio, y que puede representar una merma al acceso de recursos federales.<sup>8</sup> Asimismo, el Consejo Nacional cuenta con voz dentro del Ministerio de Desarrollo Social. También pueden llamar a funcionarios específicos del municipio a dar cuentas sobre el estado de algunos programas, reunirse con el secretario municipal de asistencia social, etcétera.

La segunda función tiene que ver con la regulación del propio campo de la política social, por medio de la aprobación o refrendo de las entidades socioasistenciales. Para permanecer en el sector socioasistencial, y poder así competir en las licitaciones públicas para ejecutar políticas como la creación de una casa de cuidados a adultos mayores, apoyos para adolescentes después de clases o cuidado de niños que viven en la calle, es necesario que la organización haya sido aceptada en el consejo de asistencia social. Según las actas públicas de las sesiones, una parte importante de las actividades cotidianas del consejo de asistencia social es analizar las solicitudes de organizaciones, actualizando cada año el padrón de entidades socioasistenciales en el municipio. La tercera gran función del consejo es organizar las conferencias municipales de asistencia social descritas arriba.

Estas estructuras nacionales y normadas de manera similar en todo el país constituyen parte importante de la “arquitectura de la participación” (Isunza 2009), a la que se suman importantes espacios democratizadores como los famosos presupuestos participativos (Avritzer y Navarro 2003; Wampler 2006). La diferencia central con estos últimos son, en primer lugar, su grado de institucionalización: mientras que los presupuestos participativos son experiencias municipales –con la excepción del presupuesto participativo de Rio Grande do Sul (Schneider y Goldfrank 2006)– que dependen de la voluntad política de los alcaldes, los consejos y las conferencias están normadas por leyes y reglamentos nacionales, con independencia de la administración de turno. Y en segundo lugar, que el presupuesto participativo privilegia lo territorial sobre lo sectorial. En efecto, este ejercicio “en los casos más exitosos, tiene el poder para transformar las relaciones básicas estado-sociedad, *redistribuir recursos a barrios desatendidos*, y crear transparencia en el proceso presupuestario” (Wampler 2006, 41).<sup>9</sup> De ahí que sea clave la importancia de los territorios y

las organizaciones territoriales en la distribución de los presupuestos participativos, puesto que mucho de lo que se intenta es redistribuir geográficamente parte del presupuesto municipal, que además tiene que ver con el acceso a servicios públicos ligados al espacio local, como transporte, luz, agua, pavimentación, etcétera. La importancia de las redes asociativas locales y territoriales fue un aspecto clave para el surgimiento de los presupuestos participativos en Porto Alegre (Avritzer 2003, 14).

En el caso de las conferencias y consejos, se privilegia el componente sectorial dentro de una delimitación territorial. Y su institucionalización nacional permitió su creación y funcionamiento en regiones con muy variadas densidades asociativas, tal y como lo muestra Avritzer cuando analiza el caso del nordeste brasileño, considerado como una región con menor densidad de asociaciones que el sur y el sureste (Avritzer 2007a). Como se plantea en el siguiente apartado, esto tiene que ver con las articulaciones horizontales y verticales que estas instancias poseen y que potencian a las organizaciones sociales sectoriales y territoriales.

## ARTICULACIONES VERTICALES Y HORIZONTALES

Hasta el momento hemos visto cómo se articula de manera vertical una política sectorial amplia como la asistencia social. Por medio de la participación de múltiples organizaciones y entidades de asistencia en los niveles local, municipal, estatal y nacional en las conferencias nacionales temáticas, focalizadas, las organizaciones en un determinado territorio (como un municipio) pueden conocerse e interactuar. No siempre esta interacción será en términos de cooperación; las actas analizadas del Consejo municipal de asistencia social en São Paulo muestran posturas antagónicas sobre temas como el financiamiento público a las políticas sociales, el rol del Estado en la provisión de servicios socioasistenciales o la deducibilidad de impuestos. Pero lo interesante es ver cómo en instancias permanentes se va creando y regulando un campo de políticas públicas de manera colectiva, cómo los diversos actores de la asistencia pueden interactuar entre sí y cómo se puede discutir a gran escala sobre la evolución de la política pública.

Las ventajas de la articulación vertical son evidentes: permite alinear las discusiones en un territorio enorme y diferente como Brasil, consensuar políticas nacionales y tener en cuenta los niveles diferentes de complejidad de los municipios; mejora la calidad de la discusión sectorial al incorporar el punto de vista de todos los

8 Por ejemplo, esto pasó en la ciudad de São Paulo en el campo de la salud, durante la década de 1990, en el gobierno de Maluff.

9 Énfasis añadidos.

actores involucrados y de las personas que están “en el terreno”, y, por último, permite ejercer un control social mucho más efectivo al conocer y participar en toda la cadena de decisiones verticales que implica la política pública (Fox 2005).

A diferencia de políticas sectoriales de otros países, donde se toman las decisiones de manera centralizada, esta institucionalización de la participación permite que la discusión se nutra de miles de actores que colaboran para lograr hacer efectivos los derechos socioasistenciales protegidos por ley, cumpliendo con los requisitos de la democracia deliberativa (Elster 1999). Incluso en países que tienen espacios de participación o consulta, las organizaciones o “representantes de la sociedad civil” invitadas, por lo general, no mantienen relaciones con organizaciones de base en los estados o los municipios, y por esto no pueden controlar toda la cadena de decisiones. Por otro lado, las organizaciones locales, en el mejor de los casos, se concentran sólo en lo que ocurre en el ámbito local. En este sentido, la articulación vertical permite a las organizaciones comunicarse y vigilar toda la cadena de decisiones.

Es posible que con esta forma de hacer política las decisiones no se tomen rápido; en el caso del municipio de São Paulo, tuvieron que pasar casi 10 años para implementar el Consejo Municipal de Asistencia Social, normado en la Ley Orgánica de 1993. Pero las decisiones son más legítimas, por el amplio carácter participativo en las que fueron realizadas, lo que asegura mayor sustentabilidad en el tiempo y avances sostenidos.

De igual manera, los instrumentos participativos generan relaciones horizontales dentro de un mismo ámbito. El caso paradigmático son los presupuestos participativos, que tienen la ventaja comparativa de compartir una visión general del municipio y de sus espacios locales. Pero también los consejos y conferencias permiten esta articulación de diversos sectores dentro de un espacio determinado. No sólo por su función reguladora del campo, que les permite a los miembros del consejo conocer las organizaciones y entidades asistenciales que existen en el territorio, sino porque las conferencias y consejos locales permiten y promueven la participación no sólo de organizaciones ligadas a la asistencia en forma directa, sino también de asociaciones territoriales y vecinales que se interesen por estos temas, y de otras organizaciones sectoriales afines, como las relacionadas con las políticas de niñez y adolescencia, que también comparten la estructura de foros, consejos y conferencias.

Cada vez que hay una conferencia temática –salud, educación, asistencia social, jóvenes, manejo de las ciudades, etcétera–, muchas organizaciones locales (tanto las territoriales como las sectoriales) participan en estas conferencias, también con el objeto de opinar sobre el funcionamiento de estas instancias en sus barrios, de conocer los beneficios a los que pueden acceder y de contribuir, con su presencia, al éxito del proceso democrático.

De este modo, las organizaciones pueden potenciarse tanto vertical como horizontalmente. De manera vertical, porque están en contacto con sus pares en otras instancias de gobierno –estatal, municipal, federal–; así, las redes sectoriales pueden participar en todos los eslabones de la cadena de la ejecución de la política y conocer los impactos nacionales y locales de ésta. Y de forma horizontal, porque comparten con otras organizaciones del mismo territorio. Esto permite una mayor densidad asociativa tanto temática como territorial, logrando que las redes territoriales tengan mayor conocimiento sobre las políticas sectoriales implementadas en sus ciudades.<sup>10</sup> Los líderes territoriales pueden así articular sus demandas por mejores servicios con organizaciones sectoriales que les permiten alcanzar estos objetivos. Por ejemplo, en el barrio de Cidade Tiradentes, en la zona este de São Paulo, las organizaciones territoriales del barrio, las organizaciones de salud de la ciudad y las diversas organizaciones sectoriales del barrio –como las entidades de cuidado a ancianos o niños– pujaron para construir un hospital en la zona, promesa de campaña de los candidatos que ansiaban encabezar los últimos gobiernos locales. Cuando se inauguró ese hospital, en 2007, la conquista fue adjudicada tanto a la presidenta de la asociación del barrio Cidade Tiradentes como a las organizaciones de salud de la zona, el consejo tutelar y, en general, todas las organizaciones existentes –que veían como un triunfo del barrio haber obtenido un hospital–, al igual que a las organizaciones pertenecientes al sector salud de la ciudad, representadas en el consejo municipal de salud, que participaron en esta decisión.

Es importante subrayar que estas descripciones corresponden a procesos recién iniciados y que están en proceso de consolidación, con los riesgos implícitos de retrocesos, contrarreformas y limitaciones que

10 Este conocimiento territorial de las organizaciones también se articula gracias a otro mecanismo participativo utilizado en la asistencia social: las audiencias públicas. Cuando el sector tiene que licitar un servicio –como una casa de cuidados de adolescentes para después de la escuela–, el CRAS debe organizar una audiencia pública con las organizaciones sociales interesadas en adjudicarse la prestación del servicio.

implica un cambio de paradigma al pasar de una política asistencial, filantrópica y clientelista a una política universal, participativa, y con el Estado como responsable principal.

En efecto, tal como señala Albuquerque (2009), la concepción de la asistencia social no contributiva como derecho social y como política universal es muy reciente en Brasil, y en la mayoría de los países de la región esta discusión aún no comienza y se enfrenta a una serie de intereses políticos y resistencias administrativas, tanto de parte de la clase política (que pierde con esta visión la posibilidad de crear o mantener clientelas políticas por medio de acciones de asistencia social) como de grupos empresariales y filantrópicos (que usan la asistencia social para desarrollar acciones de responsabilidad empresarial y deducir impuestos).

En este sentido, consejos y conferencias no escapan de estos intereses. Grandes organizaciones filantrópicas ligadas a la Iglesia católica y a grupos empresariales usan los espacios de participación. Y al poseer mayores recursos económicos y de tiempo que compensan los costos de la participación (Font 2004), logran muchas veces una sobrerrepresentación en estas interfaces, en especial en los consejos gestores locales.

### **CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN: IMPORTANCIA DE LOS DISEÑOS PARTICIPATIVOS PARA EL FOMENTO ASOCIATIVO**

De lo visto en la experiencia brasileña de asistencia social, queremos concentrar el análisis en dos puntos que desarrollamos a continuación: el diseño institucional es necesario, pero no suficiente para explicar el desarrollo de estas instancias; y la participación ciudadana es una estrategia efectiva para fomentar el asociativismo en nuestros países.

Sobre el primer punto, es una falacia afirmar que el éxito o fracaso de las articulaciones horizontales y verticales dependen sólo del diseño institucional. Desde una perspectiva centrada en el actor (Long 2001), resulta claro que el factor clave es la capacidad de agencia de los actores sociales, las posibilidades que tienen diversos actores y sujetos para organizarse, movilizar recursos y defender posiciones e intereses. Son diversos actores y colectivos sociales, gubernamentales, políticos y sociales, los que construyen las reglas del juego –por medio de procesos políticos descritos muy bien por Skocpol (1992) para el caso norteamericano–, y actúan bajo esas reglas.

En este sentido, para el caso brasileño es central analizar tanto la configuración e historicidad de los actores sociales involucrados como las dinámicas históricas y culturales de la relación entre sociedad y gobiernos. Es evidente que el desarrollo histórico de la sociedad civil en Brasil (Dagnino 2002; Gurza Houtzager y Castello 2006), y la transición política a la que se enfrentó ese país, explican en buena parte la disposición de la clase política para abrir espacios de participación que quedaron protegidos en la Constitución de 1988. Pero también se explica por la dinámica histórica de la política social en Brasil. De manera esquemática, en Brasil es notoria la ausencia histórica de políticas sociales inclusivas hasta bien entrado el siglo XX, con la creación del Nuevo Estado y la época de Getúlio Vargas, donde comienzan a verse procesos acelerados de implementación de políticas públicas. Estas políticas inclusivas se fortalecieron por medio de la ciudadanía restringida a los trabajadores formales, y no se detienen ni siquiera en la etapa dictatorial. Con los procesos de democratización de los años 1980, estas políticas se fortalecieron hasta el punto de quedar plasmadas en la Constitución de 1988, donde existe un claro mandato hacia la creación de políticas sociales universales, que se van ejecutando por medio de la construcción de sistemas únicos y participativos análogos al sistema único de salud (Albuquerque 2006; Carvalho 2001; Dagnino 2002; Draibe 2003). En este proceso –que puede ser medido a través de los indicadores sociales que van mejorando década tras década desde 1940 hasta el presente (Albuquerque 2008)–, las dinámicas de relación sociedad-Estado pasaron de una ausencia total del Estado de Bienestar a una presencia cada vez más marcada de las agencias estatales de bienestar. Esto, además, en un contexto de federalismo y municipalización que provocó innovaciones dentro del desarrollo de las políticas específicas y que impactó el desarrollo de las organizaciones sociales y civiles.

Un punto central, que merece mayor estudio y forma parte de la agenda de investigación sobre participación y democracia deliberativa, es la “economía política” que sostiene estos procesos de participación. Tal como vimos en las interfaces analizadas, la voluntad política y la existencia real de presupuestos que sostengan este voluminoso aparato de participación, para pagar hoteles, aviones, almuerzos y pasajes, representan sólo una parte de los costos. La enorme cantidad de “horas-hombre” que son destinadas a las reuniones de las conferencias, tanto de los funcionarios públicos como de los actores sociales (que se añaden a las horas que estos últimos invierten en foros locales, reuniones de sus propias asociaciones, etc.), representa costos la mayoría de las veces

desconocidos y que permitirían explicar buena parte del éxito o el fracaso de las experiencias descritas.

A grandes rasgos, si comparamos estos procesos con otros países de la región, como México o Chile, vemos que la naturaleza de los actores sociales y estatales, así como las dinámicas de relación, son muy diferentes a las brasileñas. En el primer caso (México), existe la dificultad de trascender dinámicas corporativas autoritarias propias del régimen posrevolucionario, y una búsqueda constante de autonomía por parte de las organizaciones (Canto 2000; Isunza 2001; Olvera 2003). En el caso chileno, a pesar de contar con una sociedad civil con fuertes ligas con la sociedad política, es evidente la debilidad de las organizaciones en el espacio público, puesto que terminó desarticulándose y perdiendo protagonismo en el proceso de transición a la democracia (Delamaza 2005). Estas diferencias históricas y culturales de los actores, junto con los diseños institucionales, explican las dificultades para exportar los diseños de participación ciudadana de Brasil hacia otros países, donde los presupuestos participativos son los que han tenido más éxito en este punto, pero donde procesos deliberativos como los consejos o conferencias no han logrado desarrollarse. En síntesis: el diseño no es suficiente. Pero sí es necesario.

En efecto, como se discutió aquí, la existencia de una densidad asociativa no basta para potenciar la participación ni el trabajo de las asociaciones; es central un diseño que incorpore a la población a la toma de decisiones más allá de las elecciones. En este sentido, el diseño de conferencias y consejos gestores logra mantener politizados estos espacios; esto es, lejos de ser instancias accesorias, separadas o consultivas del poder, se incorporan con voz y voto a las decisiones de política pública.

Detrás del sentido de la participación existen dos ideas-fuerza que se encuentran en una relación compleja: legitimidad y eficiencia. Por un lado, la participación se comprende dentro de la arena política, es decir, en el espacio del conflicto, de la pugna por proyectos diversos que se resuelven por medio de reglas que todos los actores acatan y comparten. Según la teoría constitucional, todo el poder reside en los ciudadanos, que lo ejercen de manera directa o por medio de la representación. Aquí la idea de participación se asocia con la de legitimidad, tanto del sistema representativo (los gobernantes son legítimos porque representan al pueblo, quien los elige por medio de la participación en elecciones) como del sistema participativo (cuando los ciudadanos, sin inter-

mediación, proponen y derogan leyes o políticas específicas a través de mecanismos de democracia directa o de consulta/deliberación en interfaces socioestatales). Junto a la idea de legitimidad, también se añade, a la hora de aplicar estos principios a políticas específicas, la idea de eficiencia: la participación puede colaborar en el mejoramiento de la eficiencia y eficacia de las políticas, optimizando los recursos públicos escasos, entregando información y valoración a los que toman las decisiones y fortaleciendo el control de las mismas (Hevia 2006).

La relación entre la participación y la innovación democrática es compleja, puesto que se corre el riesgo, si éstas no se articulan en un equilibrio dinámico, de *despolitizar* la participación. Con esto nos referimos a limitar el espacio del conflicto y la pugna legítima de proyectos alternativos a la esfera de los partidos políticos, y acotar la participación a la mera cooperación entre actores sociales y gubernamentales (donde la participación se torna de baja intensidad), o a un simulacro de legitimidad de decisiones tomadas en otros espacios. Cuando la participación no posee estas dos dimensiones al mismo tiempo pierde su efectividad como acción política, como innovación. En cambio, cuando van unidas, como se muestra en los casos descritos, ambas potencian la innovación y capacidad democratizadora de los mecanismos concretos que existen. También se concluye que instancias de participación ciudadana que mantengan un equilibrio entre legitimidad y eficiencia, esto es, que estén politizadas, pueden ser un efectivo mecanismo de fomento a la asociatividad en nuestros países. Tal y como argumenta Tapia (en prensa), las organizaciones de la sociedad civil fomentan la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno; garantizan los derechos humanos y el Estado de Derecho; contribuyen a la formulación, el financiamiento y la prestación de servicios públicos; promueven la participación de los más pobres en las políticas públicas y en la toma de decisiones, e incorporan más actores privados a la esfera pública. En este sentido, parte de los compromisos de los gobiernos ha sido el fomento a las propias organizaciones y a sus actividades.<sup>11</sup> Además de seguir una estrategia de fondos concursables o de alianzas con las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), el diseño de instancias de participación ciudadana, como se muestra en este artículo para el caso de

11 Como ejemplo está el caso de México, con la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil; el caso de Brasil, con la Ley del Tercer Sector (9790/99); o el caso de Chile, con las acciones de la División de Organizaciones Sociales, dependiente del Ministerio "Secretaría General de Gobierno" (Gobierno de Chile 2009).

Brasil, puede contribuir a fomentar las acciones de las organizaciones, articular su trabajo en redes horizontales y verticales, y fomentar así la apertura del espacio público más allá de lo estatal (Cunill 1997).

Y no sólo como una fórmula de legitimidad y sustentabilidad de las políticas en el tiempo (Kliksberg 2000) sino también como un ejercicio más eficiente de la política pública. En este sentido, la contribución de la asistencia social, con todo este proceso participativo, ha influido en la disminución significativa de la pobreza y la desigualdad en Brasil (IPEA 2007). Es decir, cuando la participación ciudadana institucionalizada está bien diseñada, equilibrando eficiencia y legitimidad, y responde a las demandas de la ciudadanía, genera efectos positivos en la articulación horizontal/vertical de organizaciones, en la densidad asociativa y en la mejora de las políticas públicas. El reto, así, es buscar en cada ciudad y país instancias adecuadas para profundizar una democracia con resultados en nuestra región. §§§

## REFERENCIAS

1. Albuquerque, Maria do Carmo. 2006. Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira. En *Democracia y ciudadanía en el Mercosur*, coord. Mario Garcés, 211-215. Santiago: LOM Ediciones.
2. Albuquerque, Maria do Carmo. 2008. *A participação da sociedade na redefinição de políticas de direitos. Os direitos da infância e o direito à moradia em países do cone sul na virada para o século XXI*. São Paulo: Universidade de São Paulo.
3. Albuquerque, Maria do Carmo y Ana Claudia Texeira (Coords.). 2000. *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Instituto Polis.
4. Arretche, Marta. 2000. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Río de Janeiro: Revan.
5. Arretche, Marta. 2007. Federalismo. En *Reforma política no Brasil*, coords. Leonardo Avritzer y Fátima Anastásia, 123-127. Belo Horizonte: Editora UFMG-PNUD.
6. Avritzer, Leonardo. 2002. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princenton University Press.
7. Avritzer, Leonardo. 2003. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. En *A inovação democrática no Brasil. O orçamento participativo*, eds. Leonardo Avritzer y Zander Navarro, 13-60. São Paulo: Cortez Ed.
8. Avritzer, Leonardo. 2007a. A participação social no Nordeste. En *A participação social no Nordeste*, ed. Leonardo Avritzer, 15-44. Minas Gerais: Editora UFMG.
9. Avritzer, Leonardo. 2007b. Reforma política e participação no Brasil. En *Reforma política no Brasil*, coords. Leonardo Avritzer y Fátima Anastassia, 35-44. Belo Horizonte: UFMG – PNUD.
10. Avritzer, Leonardo y Fátima Anastasia. 2007. Introdução. En *Reforma política no Brasil*, coords. Leonardo Avritzer y Fátima Anastasia, 11-13. Belo Horizonte: UFMG – PNUD.
11. Avritzer, Leonardo y Zander Navarro. 2003. *A inovação democrática no Brasil. O orçamento participativo*. São Paulo: Cortez Ed.
12. Bebbington, Anthony, Gonzalo Delamaza, Rodrigo Villar. 2005. *El desarrollo de base y los espacios públicos de concertación local en América Latina*. Santiago: Corporación Innovación y ciudadanía.
13. Brasil. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*.
14. Brasil. 1993. *Lei Orgânica da assistência social*. No. 8.742.
15. Canto, Manuel (Coord.). 2000. *Entre lo cívico y lo gubernamental. Análisis de la relación entre el gobierno y las organizaciones civiles en el D.F.* México: Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos A. C.
16. Carvalho, José Murilo de. 2001. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Río de Janeiro: Civilização Brasileira.
17. Castells, Manuel. 1998. *La era de la información*. Madrid: Alianza Editorial.
18. Coelho, Vera Schattan y Marcos Nobre. 2004. Apresentação. En *Participação e deliberação, teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*, eds. Vera S. Coelho y Marcos Nobre, 11-18. São Paulo: Editora 34.
19. Coelho, Vera Schattan y Marcos Nobre (Ed.). 2004. *Participação e deliberação. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34.
20. Cunill, Nuria. 1997. *Repensando lo público a través de la sociedad*. Caracas: CLAD.
21. Cunill, Nuria. 2000. Responsabilización por Control social. En *La responsabilización en la nueva gestión pública*



- latinoamericana, coord. CLAD (consejo científico), 1-44. Buenos Aires: CLAD – BID – EUDEBA.
22. Dagnino, Evelina. 2002. Sociedad civil, espacios públicos y construcción democrática en Brasil: límites y posibilidades. En *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*, coord. Evelina Dagnino, 369-396. México: Fondo de Cultura Económica.
  23. Dagnino, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panfichi. 2006. Introducción, para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina. En *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, coords. Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi, 15-99. México: Fondo de Cultura Económica – CIESAS – UV.
  24. Delamaza, Gonzalo. 2005. *Tan lejos, tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Santiago: LOM.
  25. Draibe, Sonia. 2003. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo social* 15, No. 2: 63-101.
  26. Elster, Jon. 1999. Introduction: Deliberative Democracy. En *Deliberative Democracy*, ed. Jon Elster, 1-18. Cambridge: Cambridge University Press.
  27. Font, Joan. 2004. Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. En *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, coord. Alicia Ziccardi, 23-42. Memorias I. México: IIS – UNAM – Miguel Ángel Porrúa.
  28. Font, Joan. 2007. *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
  29. Font, Joan e Ismael Blanco. 2007. Conclusiones. En *Ciudadanos y decisiones públicas*, coord. Joan Font, 219-235. Barcelona: Ariel.
  30. Fox, Jonathan. 2005. Empowerment and Institutional Change: Mapping “Virtuous Circles” of State-Society Interaction. En *Power, Rights and Poverty: Concepts and Connections*, ed. Ruth Alsop, 68-92. Washington: World Bank – GB Department of International Development.
  31. Fuks, Mário, Renato Monseff Perissinoto y Ednaldo Aparecido Ribeiro. 2004. Cultura política y desigualdad en los Consejos Municipales de Curitiba. *Política y Cultura* 22: 73-100.
  32. Fung, Archon. 2004. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências. En *Participação e deliberação, teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*, eds. Vera S. Coelho y Marcos Nobre, 173-209. São Paulo: Editora 34.
  33. Gobierno de Chile. 2009. Portal Participemos. [Http://participemos.cl](http://participemos.cl) (Recuperado el 8 de septiembre de 2009).
  34. Gurza Lavalle, Adrián, Peter P. Houtzager y Graziela Castello. 2006. Representação política e organizações civis. Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Rev. Bras. Cien. Soc.* 21, No. 60: 43-66.
  35. Hevia, Felipe. 2006. Participación ciudadana institucionalizada: análisis de los marcos legales de la participación en América Latina. En *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, coords. Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi, 367-395. México: Fondo de Cultura Económica.
  36. Hevia, Felipe. 2009. Relaciones sociedad-Estado: análisis interactivo para una antropología del Estado. *Revista Espiral* 45: 43-70.
  37. IPEA. 2007. *Políticas sociais - acompanhamento e análise* [Edición especial No. 13]. Brasília: IPEA.
  38. Isunza Vera, Ernesto. 2001. *Las tramas del alba. Una visión de las luchas por el reconocimiento en el México contemporáneo (1968-1993)*. México: CIESAS – Miguel Ángel Porrúa.
  39. Isunza Vera, Ernesto. 2006. Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas. En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y sociedad civil*, coords. Ernesto Isunza Vera y Alberto Olvera, 265-292. México: CIESAS – UV – Miguel Ángel Porrúa – H. Cámara de Diputados.
  40. Isunza Vera, Ernesto. 2009. *Arquitectura de la participación en Brasil. Relatorio final de investigación*. Campinas: UNICAMP.
  41. Kliksberg, Bernardo. 2000. Seis tesis no convencionales sobre participación. En *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, eds. Bernardo Kliksberg y Luciano Tomasini, 167-196. Buenos Aires: BID – Fundación Felipe Herrera – Univ. de Maryland – Fondo de Cultura Económica.
  42. Lissidini, Alicia, Yanina Welp y Daniel Zovatto (Coords.). 2009. *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Editorial.
  43. Long, Norman. 2001. *Development Sociology: Actor Perspectives*. Londres: Routledge.
  44. Lubambo, Catia, Denilson Bandeira Coelho y Marcus André Melo (Orgs.). 2006. *Diseño institucional y participación política. Experiencias en el Brasil contemporáneo*. Buenos Aires: CLACSO.
  45. Ministerio do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). 2004. *Programa Nacional de Assistência Social*. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social.

46. Ministerio do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). 2009. [Http://www.mds.gov.br/](http://www.mds.gov.br/) (Recuperado el 7 de septiembre de 2009).
47. Monsivais, Alejandro. 2006. Rendición de cuentas democráticas y justificaciones públicas: una concepción deliberativa de la calidad de la democracia. *Sociológica* 21, No. 62: 13-41.
48. Nobre, Marcos. 2004. Participação e Deliberação na teoria democrática: uma introdução. En *Participação e deliberação, teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*, eds. Vera S. Coelho y Marcos Nobre, 21-40. São Paulo: Editora 34.
49. Olvera, Alberto J. (Ed.). 2003. *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. México: Fondo de Cultura Económica.
50. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2004. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires: Alfaguara.
51. Rabinovitch, Nora. 1999. La caracterización de la sociedad civil en la perspectiva del BID y del BM. *Perfiles Latinoamericanos* 15: 27-46.
52. Rivera, Liliana. 1998. El discurso de la participación en las propuestas de desarrollo social: ¿qué significa participar? *Sociedad Civil* III, No. 7: 9-49.
53. Santos, Boaventura de Sousa. 2004. *Reinventar la democracia: reinventar el Estado*. Quito: Abya-Yala – Fundación Friedrich Ebert.
54. Santos, Boaventura de Sousa y Leonardo Avertizer. 2004. Introducción: para ampliar el canon democrático. En *Democratizar la democracia*, coord. Boaventura de Sousa Santos, 35-74. México: Fondo de Cultura Económica.
55. Schneider, Aaron y Benjamin Goldfrank. 2006. Construcción institucional competitiva: el PT y el presupuesto participativo de Rio Grande do Sul. En *Diseño institucional y participación política. Experiencias en el Brasil contemporáneo*, coords. Catia Lubambo, Denilson Coelho y Marcus Melo, 255-293. Buenos Aires: CLACSO.
56. Skocpol, Theda. 1992. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge: Harvard University.
57. Sposati, Aldaíza. 2004. Assistência social e democracia: uma difícil mas não insolúvel equação na realidade brasileira - Um quase prefacio. En *Capacitação de conselheiros: o papel do Estado na construção democrática*, coords. Denise Vitale, Maria do Carmo Albuquerque y Viviane Nebó, 15-25. São Paulo: Instituto Polis.
58. Tapia, Mónica. (En prensa). Organizaciones de la sociedad civil y políticas públicas. En *Del Estado autoritario al gobierno dividido; situación y perspectivas del Estado y las políticas públicas en el régimen democrático presidencial mexicano*, coord. José Luis Méndez. México: El Colegio de México.
59. Tatagiba, Luciana. 2002. Los consejos gestores y la democratización de las políticas públicas en Brasil. En *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*, coord. Evelina Dagnino, 305-368. México: Fondo de Cultura Económica – UNICAMP.
60. Texeira, Ana Claudia (Coord.). 2000. *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Instituto Polis.
61. Vitale, Denisse, Maria do Carmo Albuquerque y Viviane Nebó (Coords.). 2004. *Capacitação de conselheiros: o papel do Estado na construção democrática*. São Paulo: Instituto Polis.
62. Wainwright, Hilary. 2003. *Cómo ocupar al Estado: experiencias de democracia participativa*. Barcelona: Icaria Editorial.
63. Wampler, Brian. 2006. ¿Expandiendo la responsabilidad en la gestión por medio de instituciones participativas? Activistas y reformistas en los municipios brasileños. En *Diseño institucional y participación política. Experiencias en el Brasil contemporáneo*, coords. Catia Lubambo, Denilson Coelho y Marcus Melo, 39-71. Buenos Aires: CLACSO.
64. Yazbek, María Carmelita. 2004. *Assistência social na cidade de São Paulo: a (difícil) construção do direito*. São Paulo: Instituto Polis.
65. Ziccardi, Alicia. 2004. Introducción: Claves para el análisis de la participación ciudadana y las políticas sociales del espacio local. En *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, coord. Alicia Ziccardi, 9-19. México: IIS – Universidad Nacional Autónoma de México – Miguel Ángel Porrúa.

## ENTREVISTAS

66. Albuquerque, Maria do Carmo. 2009. Entrevista por el autor el 16 de septiembre.