

# Democracia y diseños institucionales participativos en las políticas urbanas: estudio de la experiencia brasilera contemporánea<sup>1</sup>

## *Democracy and participatory institutional designs in urban politics: a study of the contemporary Brazilian experience*

Flávia de Paula Duque Brasil

Profesora Investigadora de la Escola de Governo da Fundação João Pinheiro

Correo electrónico: flavia.brasil@fjp.mg.gov.br

Ricardo Carneiro

Profesor Investigador de la Escola de Governo da Fundação João Pinheiro

Correo electrónico: ricardo.carneiro@fjp.mg.gov.br

Fecha de recepción: septiembre 2010

Fecha de aceptación: marzo 2011

### Resumen

El artículo analiza las instituciones participativas creadas en Brasil a nivel local a lo largo de las últimas décadas, específicamente en el ámbito de las políticas urbanas. Al inicio, evocamos los fundamentos normativos asociados a la democracia y a las instituciones participativas y abordamos el papel de los diseños institucionales, sus variaciones y potenciales de radicalización democrática. En un segundo momento, contextualizamos las políticas urbanas, señalando las nuevas referencias legales que requieren la participación y que encuadran el enfoque y el diseño de las instituciones. Finalmente, analizamos elementos clave de los diseños participativos, comparando consejos, conferencias, presupuestos participativos y participación en los planes maestros, problematizando sus alcances y potenciales democratizadores.

*Palabras clave:* Instituciones participativas; diseño institucional; consejos municipales; presupuesto participativo; conferencias municipales.

### Abstract

This article provides an analysis of participatory institutions created in the local context during recent decades in Brazil in the context of urban politics. First, it describes the fundamental norms associated with democracy and participatory institutions and approach the role of institutional designs, their variations and potential for democratic radicalization. Then, urban politics are contextualized, pointing out the new legal frameworks that require participation and focusing on the design of institutions in this respect. Next, the article analyze key elements in participatory designs, comparing councils, conferences, participatory budgets and participation in master plans, questioning their reach and potential for democratization.

*Key words:* Participatory institutions, institutional design, municipal councils, participatory budget, municipal conferences.

1 El presente artículo fue realizado con el apoyo de la *Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG*– a los proyectos de investigación de los autores mediante las *Bolsas de Incentivo à Pesquisa –BIPDT*–concedidas en 2010.

## Introducción: participación y horizontes normativos de la democracia

A partir del proceso de redemocratización brasileiro en los años ochenta se multiplicaron las formas de participación en las políticas públicas, configurando un repertorio amplio y heterogéneo de instituciones, especialmente en la esfera local, que varían en cuanto a diseños, procesos y potenciales de radicalización democrática. La diseminación de las instituciones participativas puede ser atribuida a diversos factores, donde se conjugan actores y prácticas en el campo de la sociedad civil y en el terreno institucional<sup>2</sup>. En los dominios institucionales, desde la etapa autoritaria se destacan algunas experiencias precursoras de participación en los gobiernos locales, aunque muy puntuales. Más adelante, a partir de los años ochenta, las prácticas institucionales de participación se amplían, sobre todo con el experimentalismo<sup>3</sup> en los gobiernos municipales de orientación democrática-popular. En el ámbito de la sociedad civil, se observa la construcción de un tejido heterogéneo, complejo y plural, con bases sociales y relaciones anteriores al período de transición democrática, que condujo a su ampliación, rearticulación y fortalecimiento. Así, asociaciones organizadas a partir de bases diversas o recortes temáticos, movimientos sociales, y nuevas redes societales se presentan en escena y entran en acción durante las últimas décadas.

Además de la densidad referida, la diversidad del tejido asociativo y su tono movilizador, una clave explicativa de la difusión de instituciones participativas reside en las nuevas orientaciones y disposiciones de los actores colectivos societales no sólo en el país, sino también en el contexto latinoamericano. Sin descartar las premisas de autonomía, la retematización de la participación social por actores del campo de la movilización abarca las posibilidades de establecimiento de interlocuciones con el gobierno, así como las de inserción e incidencia en las instituciones participativas. En consecuencia, los nuevos canales de participación son irrigados por propuestas societales, construidas sobre una lógica de deliberación pública y dirigidas a la inclusión social y a la ampliación de derechos, así como al desarrollo de la participación en las políticas públicas y procesos de decisión.

Particularmente en el caso brasileiro, los proyectos de los actores sociales organizados fueron expresamente incorporados a la Constitución Federal de 1988, dando lugar a un sesgo de democratización del Estado y de sus relaciones con la sociedad, sobretodo mediante la recomendación o exigencia de participación en las políticas

- 2 El término sociedad civil es aquí utilizado en los términos de Cohen y Arato (1992), como una dimensión distinta de las esferas sistémicas del Estado y del mercado en la que se inscriben los movimientos sociales y las asociaciones.
- 3 Santos y Avritzer (2002, p. 52, 59) remiten al experimentalismo en la esfera del Estado, asociándolo a las innovaciones institucionales de cuño inclusivo y/o democratizante consecuentes con la participación social.

públicas, requisitos que se amplían en la legislación social posterior. Se destacan, en ese proceso, las apuestas de los actores de la sociedad civil a las posibilidades de construcción de nuevas y más democráticas gramáticas relacionales entre Estado y sociedad, especialmente por medio de la creación de instituciones participativas, tales como consejos, conferencias, presupuestos participativos –PPs– y acuerdos de participación en los planes maestros municipales.

La participación en los canales institucionales creados para este fin ha sido asociada a diversas potencialidades, entre ellas a los aprendizajes democráticos de los actores envueltos, el desafío a las lógicas democráticas sedimentadas en el aparato político-institucional, el experimentalismo democrático y la producción de un repertorio más justo y legítimo de políticas públicas, alimentados por los intercambios de experiencias e idearios arraigados en los procesos de innovación societal. Adicionalmente, otros dos potenciales correlacionados aparecen como centrales. El primero remite a las posibilidades de inclusión social, considerando la confluencia perversa de las desigualdades sociales y los procesos de exclusión con las asimetrías históricas de poder político entre los diversos grupos y clases sociales. El segundo remite a la perspectiva de radicalización democrática asociada a los mecanismos y prácticas de participación, deliberación y representación en el interior de las instancias participativas. Estos potenciales se imbrican, en la medida en que la perspectiva de profundización democrática apunta a la ampliación de las formas de inclusión política (Brasil, 2010).

En esa dirección, se destaca la reanudación de ideales sustantivos y horizontes normativos de la democracia conectados con la construcción del bien común y el principio de soberanía popular, en las tradiciones contemporáneas de democracia participativa y deliberativa (Santos y Avritzer, 2002). Esa reanudación se evidencia también en los esfuerzos explícitos de articulación entre ambas corrientes, en la línea de Fung y Cohen (2004), a partir de premisas de radicalización democrática mediante la ampliación de formas de inclusión política, por medio de prácticas de participación deliberativa, tanto al interior de la sociedad civil (en los procesos de organización y movilización social) como en las instituciones participativas.

Los desarrollos teóricos en el campo de la democracia radical se inscriben en un campo de (im)posibilidades históricas y pueden ser leídos a la luz de la construcción de heterotopías. El término heterotopía fue empleado por Foucault (2001)<sup>4</sup> en contrapunto a las utopías, para designar contra-espacios o, en otros términos, espacios no hegemónicos. Al explorar las posibilidades y los mapas emancipadores contemporáneos, Santos (2000) reinterpreta esta noción remitiendo al desplazamiento –a partir del propio lugar histórico– hacia una posición radical. En ese sentido, se des-

4 Foucault empleó el término inicialmente en 1967, en la conferencia “Los otros espacios: heterotopías”, publicada apenas en la década de los ochenta e integrada en la obra citada arriba.

taca que los ideales más robustos de transformación social expresados por los movimientos sociales en las décadas del sesenta y setenta –también expresados en desarrollos teóricos en torno de los nuevos movimientos sociales y la democracia participativa– se reconfiguran en las décadas siguientes inclusive a partir de la caída de los regímenes socialistas del este europeo. A partir de la ampliación y pluralización de las formas de organización y movilización colectivas (inclusive con banderas participacionistas), así como de los cuestionamientos vigorosos a la concepción elitista de la democracia, se diseñan proyectos contemporáneos de radicalización democrática, en especial en la línea deliberativa, que pueden ser leídos como heterotopías.

Partiendo de esta discusión, el presente artículo tiene por objetivo analizar las instituciones participativas que han sido creadas en el país bajo el ángulo de sus diseños institucionales, enfocándose en las políticas urbanas. En un primer momento, examina la noción de instituciones participativas, abordando el papel de los diseños institucionales, sus variaciones y potenciales democráticos, teniendo como objetivo establecer fundamentos analíticos. Enseguida, se contextualizan las políticas urbanas brasileras y las referencias legales que requiere la creación de dichas instituciones y que enmarcan su diseño. Se culmina con el análisis de elementos clave en los diseños participativos de los consejos, conferencias, presupuestos participativos, y la participación en los planes maestros, problematizando sus alcances democratizantes. El artículo fue producido en conjunto con proyectos de investigación en desarrollo y sintetiza reflexiones basadas en los esfuerzos de revisión teórica y sistematización analítica de la literatura relativa a las nuevas instituciones participativas y a los balances o estudios comparativos de dichas experiencias<sup>5</sup>.

74

## Instituciones participativas, diseños institucionales y potencialidades democráticas

Los canales institucionalizados de participación ampliada son conceptualizados por Avritzer como ‘instituciones participativas’, que define como “formas diferenciadas de incorporación de los ciudadanos y asociaciones de la sociedad civil en las deliberaciones públicas” (2008: 3), destacando sus variaciones en cuanto a las posibilidades de profundizar de las prácticas democráticas y de determinar o moldear las políticas públicas. Con relación a este último aspecto, se destaca su capacidad de gene-

5 El artículo fue producido a partir del desarrollo de dos investigaciones individuales de los autores y de la investigación “Pobreza, Exclusión y Políticas de Inclusión Sociospacial”. En el caso de esta última el artículo presenta un esfuerzo de construcción de un modelo analítico para las instituciones participativas, teniendo en mira su potencial de engendrar políticas y programas dirigidos a la inclusión socioespacial. La producción del artículo contó con la contribución de los *bolsistas* Bruno França e Mariana Almeida que integran el quipo y colaboran en los levantamientos y sistematizaciones relativos a los consejos y presupuestos participativos.

rar modelos alternativos de políticas, sobre todo encaminadas a la inclusión social. En otros términos, en la medida en que dichas instituciones constituyen espacios de inclusión política por medio de la participación de segmentos sociales tradicionalmente excluidos de los procesos de formulación y gestión de las políticas públicas, configuran posibilidades de engendrar un repertorio de intervenciones más incluyente, justo y democrático.

Los abordajes a las variaciones de las instituciones participativas y su relación con potenciales democratizantes de inclusión política e innovación en el campo de la formulación de políticas han apuntado a distintos factores: el perfil de la sociedad civil local y la tradición asociativa, la coalición que sustenta el gobierno y las respectivas agendas partidarias, la voluntad política y la centralidad conferida a la participación por los gobernantes, el legado institucional y los aprendizajes en el campo de la participación, la naturaleza de la política pública y su marco legal (referido a la obligatoriedad o incentivo a la participación), la capacidad financiera de los municipios, y, además, el contexto institucional resultante de la articulación entre sociedad y Estado. En el caso brasileiro, el diseño de las instituciones participativas se define, en gran medida, en el contexto de la autonomía local, incluso en los casos en que es requisito de la legislación federal. (Brasil y Carneiro, 2010).

Se considera que las variaciones en los diseños participativos pueden favorecer u obstaculizar la calidad de los procesos participativos y deliberativos, así como afectar la capacidad decisoria y el funcionamiento de estos espacios. Notablemente, autores como Fung y Wright (2003) y Fung (2006) han otorgado al diseño institucional un papel clave para la radicalización democrática. También Avritzer (2008; 2009a y 2009b) reconoce la relevancia del diseño institucional participativo, pero pone en evidencia factores contextuales, afirmando que el diseño, por sí sólo, no tendría el potencial de generar democratización. En ese sentido, argumenta que el éxito de las instituciones participativas está relacionado no sólo con el diseño institucional en sí, sino con la forma como son articulados el diseño, la organización de la sociedad civil y la voluntad política de implementar esos arreglos. (Avritzer, 2008: 4)

A pesar de nuestra convergencia con la posición de Avritzer (2008) y reconociendo la importancia de las variables contextuales, en el presente artículo se focalizan los elementos generales del diseño de las instituciones participativas brasileiras, asumiendo su influencia en los procesos de participación y deliberación. Es decir, aún en los casos en que se presenta una sociedad civil activa y algún grado de compromiso del gobierno con una agenda participacionista, el diseño institucional puede limitar los potenciales y prácticas de participación deliberativa, dando como resultado su captura por la lógica burocrática o su reducción a un carácter ritual. En ese sentido, una agenda de gobierno que asuma como núcleo la participación debe traducirse en la mejora de la arquitectura institucional, una reivindicación en torno de la cual los actores colectivos se han movilizado.

De acuerdo con Fung (2006) tres variables del diseño son especialmente relevantes: quién participa, cómo son formadas y tomadas las decisiones y cómo estas decisiones se vinculan a las políticas. Considerando la propuesta del autor, examinaremos las formas de deliberación, representación y participación, y sus conexiones. En lo que se refiere a la dimensión participativa, una primera clave es el poder efectivo del canal participativo, donde cabe verificar si el grado de participación remite a la influencia o a la intervención de los actores en los procesos decisorios, y cuáles son los alcances y objetos de participación. Una segunda clave alude a los participantes y su forma de acceso: si el proceso está abierto o corre por medio de representación, o si conjuga ambas dimensiones, considerando, en los dos últimos casos, cómo la representación está definida y construida. Una tercera clave consiste en el proceso de toma de decisión: si ésta ocurre por un mecanismo agregativo (por medio de voto) o es de naturaleza deliberativa o, incluso, si abarca ambas dimensiones. La naturaleza deliberativa se refiere aquí a la dimensión comunicativa en los parámetros habermasianos de argumentación racional dirigida a la construcción de consensos o, en la línea de las expansiones recientes de la teoría deliberativa, referida al diálogo (y otras formas de manifestación de los actores) orientado a la construcción de acuerdos o convergencias<sup>6</sup>.

76

A partir de esas claves, resumidas más adelante en el Cuadro 1, serán abordadas las instituciones participativas en las políticas urbanas brasileñas. Buscando encuadrar las nuevas instituciones participativas, la siguiente sección sitúa el caso brasileño, trayendo antecedentes relativos a la participación social en las políticas urbanas y la construcción de avances institucionales.

## Participación en las políticas urbanas: antecedentes y marcos

Las políticas urbanas, en sus dimensiones regulatorias y redistributivas, no llegaron a integrar la agenda gubernamental de forma consecuente hasta la década anterior. En la trayectoria de la urbanización brasileña, las intervenciones públicas privilegiaron los intereses de mercado y dieron lugar a procesos de especulación inmobiliaria y ocupación precaria en áreas periféricas e informales, sin prever políticas dirigidas al acceso a la vivienda y a la tierra urbanizada. En consecuencia, el tejido socioespacial se caracteriza por déficits de inclusión, por desigualdades y procesos de espacialización de la pobreza, por la precariedad ambiental y por la marginalización e informalidad asociadas a los procesos de exclusión. Tales problemas constituyen temas de rei-

6 La referencia habermasiana alude a la teoría de acción comunicativa (Habermas, 1987), que inaugura el campo democrático deliberativo, ampliado en las últimas décadas con revisiones y expansiones dirigidas a ampliar el potencial de inclusión política en la noción de deliberación.

vindicación de los movimientos sociales urbanos desde los años setenta. Entre tanto, su incorporación en la agenda pública sólo ocurre a partir de mediados de los años ochenta, resultado de un extenso esfuerzo de movilización sociopolítica, dirigida a construir los significados del derecho a la vivienda y a la ciudad, de la función social de la propiedad y de democratización de la planificación y la gestión, que constituyen fundamentos de la plataforma de reforma urbana (Brasil, 2005; Brasil y Carneiro 2010).

En el ambiente de la redemocratización, nuevos actores colectivos se articulan, construyen espacios públicos en torno de la cuestión urbana y emprenden acciones con el objetivo de influir en los rumbos de las políticas públicas. La Asamblea Constituyente abrió una ventana de oportunidad política, permitiendo que las fuerzas políticas no hegemónicas viniesen a influir decisivamente el proceso constitucional. En ese contexto favorable a la ampliación de derechos y cambios democratizantes se presenta la enmienda popular de reforma urbana, por iniciativa de un amplio frente de actores que constituye el Movimiento Nacional de Reforma Urbana. Dicho movimiento logra la incorporación de un capítulo de política urbana en la Constitución Federal de 1988 –CF-88–, aunque, en virtud de los intereses y de los conflictos envueltos, su contenido aparece por debajo de las aspiraciones plasmadas en la enmienda popular (Menicucci y Brasil, 2005).

La CF-88 presenta avances sustantivos más generales, como la descentralización, la reafirmación de derechos civiles y políticos, la ampliación de derechos sociales, la democratización del Estado y de sus relaciones con la sociedad mediante la previsión de instrumentos de democracia directa, mecanismos legislativos y jurídicos de participación, e instituciones participativas. La legislación federal en la década siguiente profundiza estos avances en el caso de las políticas sociales (salud, educación, asistencia social y derechos de niños y adolescentes), destacándose la creación obligatoria de consejos con funciones de control social y capacidad de gestión sobre los respectivos fondos presupuestarios. En el caso de la política urbana, el Estatuto de la Ciudad (Ley federal que regula la política de desarrollo urbano) está aprobado apenas desde el 2001, después de 12 años de trámite. Tal avance requirió movilizaciones y formas más institucionalizadas de acción colectiva, envolviendo negociaciones y choques en torno al contenido y aprobación de la ley. Como consecuencia, la concepción del Estatuto de la Ciudad encarna los principios de la función social y la gestión democrática de las ciudades (Brasil y Carneiro, 2009).

El Estatuto de la Ciudad establece principios y directrices, y provee a los municipios instrumentos dirigidos al desarrollo urbano, la regularización agraria, el combate a los procesos de especulación inmobiliaria y el financiamiento de las políticas urbanas. Además, amplía la exigencia constitucional de la elaboración de los planes maestros para un mayor número de municipios y requiere su compatibilización con los instrumentos presupuestarios. Pese a los avances, es inevitable notar la complejidad técnica de la mayor parte de las innovaciones introducidas en el texto de la refe-



rida ley, cuya aplicación requiere una capacidad de planificación y gestión considerable, no disponible, de forma general, en el cuadro de disparidades municipales en el país.

Así, el Estatuto de la Ciudad replantea el instrumento del plan maestro a partir de sus directrices, sobre todo al exigir la participación en el proceso de elaboración y gestión del instrumento. Se destaca que la participación constituye, todavía, el núcleo del capítulo de gestión democrática de las ciudades, que prevé como canales de participación órganos colegiados, conferencias, audiencias, debates y consultas públicas. La gestión participativa del presupuesto se establece como condición obligatoria para la aprobación del presupuesto por las cámaras municipales.

En 2003, la creación del Ministerio de las Ciudades –Mciudades– constituye un marco de reincorporación de la cuestión urbana en la agenda federal, con la producción de un amplio repertorio de políticas y programas urbanos en sintonía con las plataformas societales. Con relación a la participación, los avances en el campo de las políticas urbanas son muy significativos, pudiendo ser atribuidos al activismo de la sociedad civil en torno de la reforma urbana, así como a la orientación participacionista del gobierno de Lula, asociada a la agenda democrático-popular y a sus bases de sustentación partidaria. En el ámbito de las políticas urbanas, a partir de 2003 se realizaron los ciclos de Conferencias Nacionales de las Ciudades, con expresa incorporación de municipios y estados, envolviendo un gran número de participantes, y teniendo como resultado la relativa asimilación de sus directrices en las políticas urbanas federales.

Otra innovación importante fue la creación en 2004 del Consejo de las Ciudades –ConCidades–, cuya composición, con representantes del poder público, de sectores empresariales y de la sociedad civil (en este caso, movimientos sociales, al lado de representantes sindicales, ONGs, instituciones académicas y de investigación) ha incorporado actores colectivos del campo de la reforma urbana. Con relación a su composición, se destaca que el número de representantes fue ampliado de 71 a 86 a partir de las directrices de la II Conferencia de las Ciudades, lo que significó la ampliación de representantes societales, en particular provenientes de movimientos sociales. Los representantes son escogidos en asambleas que incorporan la totalidad de participantes de las Conferencias, lo que confiere un sesgo democrático a la forma de acceso al ConCidades. Sin embargo, una limitación en su diseño compete al carácter consultivo en relación a sus atribuciones normativas y competencias en la formulación y gestión de políticas urbanas, generando reivindicaciones orientadas a la ampliación de su poder. Pese a esa limitación, ConCidades ha engendrado avances institucionales importantes, por medio de sus resoluciones, que han sido significativamente asimiladas. Dentro de estos avances, se destaca que a partir de sus resoluciones se conjugaron esfuerzos para la elaboración de planes maestros municipales, con énfasis en procesos participativos que se cumplieron en la mayor parte de los



casos, aunque con variaciones significativas, y para la expansión de los consejos en los estados y municipios. (Maricato y Santos Junior, 2007; Brasil, 2010)<sup>7</sup>

En este período se destaca la aprobación y reglamentación, en 2005 y 2006, del marco regulador del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y del respectivo Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social. Cabe observar que el fondo referido fue creado a partir de un proyecto de iniciativa popular presentado por redes movi-mentalistas en 1991. Se destaca, también, que a partir de esos marcos legales la constitución de los consejos municipales de vivienda constituye un requisito para la integración al sistema y el acceso al fondo.

Se considera que estos esfuerzos tienen influencia relevante en la expansión del número de consejos municipales para el campo de las políticas públicas urbanas, siguiendo la tendencia de las políticas sociales. Así, se observa un repertorio bastante amplio y diversificado de instituciones participativas en el ámbito urbano, no circunscrito a los casos en que es una exigencia legal (Brasil y Carneiro, 2010). Es importante reafirmar que tales avances pueden ser atribuidos, en buena medida, a las diversas formas de participación social, desde sus formas institucionalizadas al activismo societal.

## Un análisis de los trazos generales de los diseños institucionales participativos en las políticas urbanas locales

Los consejos municipales de política urbana y vivienda, las conferencias de las ciudades, los presupuestos participativos y los procesos participativos de elaboración de los planes maestros comparten elementos constitutivos, como, en términos de Avritzer y Pereira (2005), el carácter híbrido de interlocución entre Estado y sociedad y la posibilidad de influencia y de intervención de los actores sociales en las tomas de decisión. Al lado de esos trazos comunes, las instituciones participativas en cuestión presentan diferentes alcances, finalidades y características. Se evidencian variaciones en los respectivos diseños institucionales, cuyos elementos clave son indicados en el Cuadro 1, que sintetiza a) las referencias legales para la creación de esas instituciones; b) las formas de acceso de los participantes y los mecanismos de representación; c) el poder y alcance de decisión y c) el proceso de toma de decisión.

7 El ConCiudades fue creado por el Decreto 5031/2004 y modificado por el decreto 5790/2006 que alteró su composición a partir de la directriz de la II Conferencia.

**Cuadro 1:**  
Elementos de variación del diseño de las instituciones participativas en las políticas urbanas

Instituciones participativas	Referencias en la legislación federal	Participantes	Poder y alcance de decisión	Proceso de toma de decisión
Consejos Municipales de Política Urbana	<ul style="list-style-type: none"> <li>- CF-88 recomienda participación en la planificación. Estatuto de la Ciudad recomienda la gestión democrática de las ciudades.</li> <li>- Resoluciones del ConCidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Composición generalmente paritaria (Estado y sociedad).</li> <li>- Participación por medio de representación.</li> <li>- Variaciones en el proceso de elección de los representantes.</li> <li>- Reuniones en general abiertas.</li> <li>- Variaciones en el diseño.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En su mayoría tienen carácter deliberativo, pero algunos son consultivos o mixtos.</li> <li>- Variaciones en las funciones y roles, entre las que se incluye la gestión de los planes directores.</li> </ul>	Deliberativo-comunicativo y agregativo.
Consejos Municipales de Habitación	Ley 11124/25 exige la creación de consejos (con representantes de los movimientos sociales) para integrar el FNHIS.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación por medio de representación.</li> <li>- Variaciones en el proceso de elección de los representantes. Variaciones en el diseño.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En su mayoría tienen carácter deliberativo, pero algunos son consultivos o mixtos.</li> <li>- Variaciones en las funciones y roles, pero predomina la gestión del fondo municipal.</li> </ul>	Deliberativo-comunicativo y agregativo.
Conferencias de las Ciudades	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estatuto de la Ciudad.</li> <li>- Resoluciones del ConCidades.</li> <li>- Las conferencias integran un arreglo intragubernamental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceso libre/abierto en el primer momento y generalmente elección de delegados (diseño 'de abajo hacia arriba').</li> <li>- Variaciones en el diseño.</li> </ul>	Carácter consultivo en la mayor parte de los casos (directrices y acompañamiento)	Deliberativo-comunicativo. Puede tener mecanismos de agregación. Variaciones en el diseño.
Presupuestos Participativos	Estatuto de Ciudad exige la gestión participativa del presupuesto.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceso libre/abierto en primer momento y elección de representantes (diseño "de abajo hacia arriba")</li> <li>- Variaciones en el diseño.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Variable en cuanto al porcentaje del presupuesto.</li> <li>- Variaciones en relación al poder decisorio (algunos son consultivos)</li> </ul>	Deliberativo-comunicativo y agregativo.
Participación en el plan maestro (audiencias y debates)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estatuto de la Ciudad.</li> <li>- Resoluciones del ConCidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceso libre-audiencias y debates públicos en los diversos momentos (elaboración y aprobación en el legislativo).</li> <li>- Amplias variaciones en el diseño.</li> </ul>	Proceso generalmente consultivo.	Deliberativo-comunicativo.

Elaboración propia

## Los Consejos Municipales de Política Urbana y Habitación

Aunque los arreglos en forma de consejos no constituyan un hecho nuevo (Teixeira, 2002; Gohn, 2004), las experiencias recientes han sido consideradas innovaciones democráticas, por la mayor amplitud de la participación, el carácter permanente de la interlocución entre Estado y sociedad y, en muchos casos, por el poder decisorio. Avritzer (2008) caracteriza el arreglo institucional de los consejos como un diseño de reparto de poder, al estar constituido por el Estado y posibilitar la participación simultánea de la sociedad civil y los actores estatales.

Los consejos aparecen en el escenario brasileiro bajo diversos moldes, explorados por Tatagiba (2002), diferenciando los consejos gestores obligados por legislación federal de los demás consejos de políticas, entre otros aspectos. En el caso de los consejos de política urbana, los dispositivos más generales de la CF-88 y del Estatuto de la Ciudad no se llega a establecer la obligatoriedad de su creación, pero se recomienda. En el caso de la vivienda, la legislación referida exige la formación del consejo para que el municipio reciba recursos. O sea, en el primer caso, la iniciativa de creación es municipal, lo que puede concretarse por un cierto grado de compromiso de los gobiernos con la agenda urbana y participacionista; en el segundo, el municipio instituye el consejo de cara a un fuerte incentivo federal.

Con relación a los participantes, el diseño de los consejos se asienta esencialmente en la participación por medio de mecanismos de representación, hecho que trae algunas consecuencias. La forma de acceso no es abierta e incluye una limitación estructural en el número de participantes, que tienden a presentar un perfil especializado en virtud del corte temático o sectorial de los consejos (Avritzer y Pereira, 2005). Esa limitación puede ser atenuada con la previsión de reuniones abiertas con derecho a voz y con la realización eventual de audiencias públicas. Otra consecuencia es la importancia central que la arquitectura de representación asume, pudiendo presentar contornos más (o menos) democráticos, respecto a lo que cabe considerar, como mínimo, tres aspectos: la composición, el proceso de elección de representantes, y la relación de los representantes con los segmentos representados (Brasil *et. al.*, 2010).

La mayoría de los consejos brasileiros tienen composición paritaria, hecho que no garantiza necesariamente la representación de los diversos sectores sociales afectados o envueltos. Incluso en el ámbito de la composición, una clave consiste en la elección de aquellos sectores que tienen representación en el consejo (Lüchman, 2008). Su potencial democrático reside precisamente en abarcar el mayor espectro de conflictos de intereses y valoraciones relativas a las políticas, como afirman Avritzer y Pereira (2005), de modo que la definición de los sectores, bajo una óptica democrática, implicaría la incorporación de los ejes de conflicto que se expresan en la política urbana. Otra clave alude a la forma de elección de los representantes, que puede presentar un mayor tono democrático cuando recurre a procesos de participación

deliberativa, por ejemplo, vinculados a las dinámicas de las conferencias, como en el caso mencionado del ConCidades y de las Conferencias Nacionales de las Ciudades.

Pese a las variaciones en la regulación interna de los consejos, en cuanto a su funcionamiento están presentes la lógica deliberativa (comunicativa y dialógica) y el recurso agregativo del voto. En lo que se refiere al poder y alcance decisorio, los consejos presentan variaciones, observándose que parte de los consejos de política urbana y de vivienda tienen carácter deliberativo, aunque otros se restrinjan al papel consultivo o tengan forma mixta. Aunque el carácter deliberativo implique un mayor potencial democrático, puede ser relativizado a partir de los roles y atribuciones, que pueden ser limitados. En esta dirección, Tatagiba (2002) observa que la mayoría de los consejos brasileños no llega a tener roles de formulación, pero sí de gestión y acompañamiento y Brasil (2005) problematiza las decisiones rutinarias, que implican extensas discusiones puntuales y administrativas, en detrimento de cuestiones más centrales. Con todo, no se puede descartar el potencial de participación deliberativa asociado a la representación de los consejos, que envuelven decisiones respecto a ejes centrales de conflicto. Se observan también experiencias que se han mostrado relativamente exitosas en el sentido de democratizar las políticas urbanas.

## Las Conferencias de las Ciudades

Las conferencias de política urbana, vivienda y sus correlacionadas ya eran realizadas por algunos municipios por iniciativa propia, desde los años noventa. A partir del gobierno de Lula se alargó el número y el objetivo temático de las conferencias, inscritas en un arreglo intergubernamental que prevé su realización por los municipios y estados, culminando en las conferencias nacionales. Las 'conferencias de las ciudades' se diseminan en ese contexto, demandando, aún, mayores esfuerzos de sistematización analítica, especialmente en virtud de la heterogeneidad de experiencias municipales.

De distinta manera y al complementar potencialmente a los consejos, con los cuales frecuentemente se vinculan, las conferencias posibilitan, en principio, el acceso libre de participantes. La construcción de representación se desarrolla generalmente a lo largo del proceso, con elección de delegados por los participantes, lo que confiere a las conferencias un carácter de inclusión política, por lo que el diseño puede ser considerado como 'de abajo hacia arriba' en los términos de Avritzer (2009a; 2009b).

Una limitación corresponde al carácter consultivo de la mayor parte de las conferencias. En cuanto a sus roles, se tiene en cuenta su vocación para alimentar la agenda gubernamental con propuestas, así como para formular directrices y realizar, en alguna medida, un acompañamiento o evaluación participativa de las políticas en cuestión, a lo que se suma la posibilidad de elección de los representantes societales para los consejos.

## Los Presupuestos Participativos (PPs)

Los PPs constituyen un conjunto heterogéneo de iniciativas que presentan variaciones amplias en su diseño, como muestra el estudio de Ribeiro (2003), apuntando, en los extremos, arreglos minimalistas y maximalistas de participación. A partir de Avritzer (2008, 2009a; 2009b) y Avritzer y Pereira (2005), podemos definir los PPs como canales de deliberación democrática, donde la sociedad y el Estado comparten decisiones acerca del presupuesto, por medio de procesos de argumentación y discusión. A pesar de los diferentes modelos que responden a peculiaridades locales, presentan elementos comunes: el acceso libre y la participación abierta a todos los ciudadanos, la combinación de elementos de democracia directa y representativa y la asignación de recursos para inversiones basadas en la combinación de criterios generales y técnicos.

Avritzer (2008: 3) encuadra el PP como un diseño ‘de abajo hacia arriba’, al posibilitar la participación de cualquier ciudadano, generando en el proceso mecanismos de representación. Para el autor, es precisamente este el diseño institucional más democratizante y redistributivo. Pese a esta característica, en el caso de los diseños participativos minimalistas se presentan obstáculos y constreñimientos al momento de concretar estos potenciales, lo que incluye desde arreglos restrictivos para la realización de reuniones y asambleas, hasta los alcances de decisión, asociados al objetivo de las inversiones y al monto de los recursos en juego.

Las formas de acompañamiento y control a ser previstas en el diseño, al lado de las cuestiones relativas a la implementación se muestran especialmente relevantes, pues, de no concretarse las demandas incluidas en el presupuesto, el proceso tiende a ser vaciado. Es decir que, la incapacidad gubernamental al momento de cumplir con los compromisos establecidos en el PP puede traducirse en desmovilización, afectando negativamente los procesos participativos.

## Los Planes Directores Participativos

El Estatuto de la Ciudad recomienda que en el proceso de elaboración y acompañamiento de la implementación de los planes maestros, el Ejecutivo y el Legislativo aseguren la realización de audiencias públicas y debates con la sociedad. A partir de esos dispositivos, las directrices del diseño participativo denota un sesgo de inclusión política en cuanto a los participantes, invita a la participación desde la elaboración del plan en dinámicas de naturaleza deliberativa-comunicativa, y deja abierto cómo se desenvolverá el proceso. Las resoluciones del ConCidades incluyen recomendaciones para la elaboración e implementación de los planes referidos, ampliando el proceso participativo y recomendando, entre otros puntos, que la coordinación del

mismo sea compartida entre gobierno y sociedad; que se instituya un Consejo de Ciudad, y que la aprobación final en la Cámara Municipal se desarrolle por medio de una conferencia.

Pese a que el requisito de la participación ha sido incorporado de algún modo por la mayor parte de los municipios que elaboraron sus planes maestros, desde los diseños de los procesos se tiene, en diversos casos, un carácter formal y restrictivo. El espectro de variaciones también incluye diseños más afines a las premisas democratizantes, e iniciativas de politización de la planificación orientadas por el ideario de reforma urbana.

Las dificultades y contradicciones relativas a la participación en los planes maestros ha sido problematizada, como en Santos Junior (2010: 5), que remite al carácter de proceso histórico y dialéctico de la participación y a sus bloqueos estructurales. Entre otros puntos, el autor se refiere a la alta abstención de los sectores sociales en el proceso, que no tiene éxito en movilizar las mayorías, asociando tal hecho a la exclusión territorial. Con todo, el autor no descarta la posibilidad de fortalecer los actores y aprendizajes, y afirma que, más allá de los resultados obtenidos en el plan aprobado, se debe buscar una comprensión más abarcadora de las dinámicas de la ciudad y la elaboración de un proyecto más amplio de reforma urbana.

La trayectoria del plan maestro tradicional, sus aspectos tecnocráticos y de desfase tanto respecto a su implementación como a la problemática a la que intenta responder revelan que, históricamente, el instrumento llegó a transformar poco la realidad socioespacial brasileira. Los marcos regulatorios desde la CF-88 reconfiguran el instrumento a partir del principio de la función social, del derecho a la ciudad y de la planificación y gestión democráticas. En ese nuevo escenario, la participación se muestra como una posible clave de ruptura con los patrones anteriores.

## Consideraciones finales

La trayectoria de las políticas urbanas brasileiras en las últimas décadas apunta a una progresiva importancia de la participación desde la dimensión organizativa y de movilización social, que impulsó avances institucionales y constituye el cimiento para la participación en las instancias creadas por el Estado. Junto a esto, los procesos de participación-deliberativa en las nuevas instituciones de participación han generado innovaciones en las políticas urbanas, en el sentido de delinear formas alternativas de intervención dirigidas hacia la inclusión socioespacial y, de forma más amplia, han favorecido la profundización de la democracia.

Entre tanto, también han sido problematizados en la literatura obstáculos que operan como condicionamientos negativos a la calidad y efectividad de las prácticas participativas, así como los límites y contradicciones en las experiencias de las insti-

tuciones participativas que, en muchos casos, no llegan a concretar sus potenciales incluyentes y democratizantes, como rehenes que son de dinámicas estructurales, entre las que se incluye la histórica desigualdad social. Esta circunstancia puede no solamente desmovilizar la organización de los segmentos más vulnerables, sino también constituir un factor de desaliento de las acciones colectivas. Aún en el ámbito de los problemas generales, aunque considerando que la autonomía societal no implica desechar las formas de participación institucionalizada, se pueden cuestionar las dificultades, las tensiones y dilemas envueltos para los actores de la sociedad civil. En este sentido, se evidencian riesgos asociados a las posibilidades de colonización de los actores por parte del Estado y las lógicas burocráticas e instrumentales que pueden capturar las prácticas participativas autónomas y vaciar la sustancia deliberativa de las instituciones participativas.

Al lado de las limitaciones de carácter estructural o sistémico, diversos factores asociados al Estado, a la sociedad civil y a sus intersecciones han sido objeto de cuestionamiento crítico. Entre ellas, se incluyen los diseños institucionales que mínimamente encuadran tales experiencias, de modo que su examen puede contribuir al abordaje de las prácticas participativas y deliberativas y a las posibilidades de radicalización democrática. Aunque el conjunto heterogéneo de esas instituciones en el escenario brasileiro desautorice generalizaciones, la discusión efectuada exploró los diseños participativos en las políticas urbanas en sus líneas más generales, buscando señalar elementos de variación que, en alguna medida, pueden afectar los procesos de participación y deliberación. Se destacaron como claves de los diseños participativos los elementos relativos a sus encuadre legal, las formas de acceso de los participantes y de construcción de la representación, el poder y alcance decisorio de esas instituciones y la naturaleza de los procesos de toma de decisión en su interior.

En especial a partir de los años noventa, se evidencian apuestas a los potenciales de las instituciones participativas y de su experimentalismo democrático. Dos décadas después, pese al reconocimiento de los avances indiscutibles que pueden ser asociados a estas prácticas, es también evidente el camino largo y conflictivo a ser recorrido en la construcción de un orden urbano más justo, como ha ocurrido en el contexto brasileiro. Los problemas y contradicciones envueltos en las nuevas formas de participación y de deliberación no invalidan sus potencialidades, aunque apunten a la complejidad de los procesos de consolidación y de profundización democrática.



## Bibliografia

- Avritzer, Leonardo (2008). "Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático". *Opinião Pública* Vol. 14. Nº1: 43-64.
- (2009a). *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- (2009b). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez.
- Avritzer, Leonardo y Maria de Lourdes Dolabela Pereira (2005). "Democracia, participação e instituições híbridas". *Teoria e sociedade* Nº especial: 16-41.
- Brasil, Flávia de Paula Duque (2005) "Sociedade civil e reconstruções da agenda das políticas urbanas brasileiras". *Anais do XII Congresso Brasileiro de Sociologia*, Belo Horizonte.
- (2007). "A participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas: alcances e limites". En *Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil*, Murilo Fabel, Jorge Neves: Belo Horizonte: Editora PUC-Minas.
- (2010). *Participação social e política urbana: contradições e possibilidades de radicalização da democracia no Brasil pós-80*. Artículo sin publicar.
- Brasil, Flávia y Ricardo Carneiro (2009). "A construção de novos marcos de democratização das políticas locais a partir da participação social no Brasil contemporâneo". *Anais do Congresso da ALACIP*, Buenos Aires.
- (2010). "Os caminhos (e descaminhos) de democratização das políticas urbanas: o que há de novo no Brasil Contemporâneo?". *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* Nº55: 11-42.
- Brasil, Flávia, Ricardo Carneiro, Bruno França y Mariana Almeida (2010). "As instâncias locais de participação nas políticas urbanas: uma análise dos desenhos institucionais". Seminário de Política e Planejamento, Ambiens, Curitiba.
- Brasil, Flávia, Ricardo Carneiro y Lucas Grego (2010). "Democracia e inclusão: novos marcos para o planejamento e as políticas urbanas no âmbito local". *Cadernos da Escola do Legislativo* Nº18: 127-163.
- Cohen, Jean y Andrew Arato (1992). "Civil Society and Political theory". Cambridge: Mit Press.
- Foucault, Michel (2001). *Ditos e escritos*. Rio de Janeiro: Forense.
- Fung, Archon (2006). "Varieties of participation in complex governance". *Public Administration Review* Vol. 66: 66-75.
- Fung, Archon y Joshua Cohen (2004). "Radical Democracy". *Swiss Journal of Political Science*. Vol. 10. Nº4: 23-34.
- Fung, Archon y Erik Wright (2003). *Deepening Democracy: institutional innovations in empowered participation governance*. London: Verso.

- Gohn, Maria da Glória (2004). “Os conselhos municipais e a gestão urbana”. En *Governança democrática e poder local*, Orlando Júnior, Luiz Ribeiro y Sergio Azevedo (orgs.). Rio de Janeiro: Revan.
- Habermas, Jurgen (1987). *Teoría de la acción comunicativa*. Buenos Aires: Taurus.
- Lüchmann, Lígia (2008). “Desenho institucional dos conselhos gestores”. En *Participação, democracia e segurança pública. A experiência brasileira*, Rubens Pinto Lyra (org.). João Pessoa: Editora Universitária da UFPB.
- Maricato, Ermínia y Orlando Santos Junior (2007). “Construindo a política urbana: participação democrática e o direito a cidade”. En *As metrópoles e a questão social brasileira*, Luiz Cesar Ribeiro, Orlando Alves dos Santos Junior. Rio de Janeiro: Revan. Disponible em: < [http://www.undp.org/legalempowerment\\_reports/National\\_Consultation\\_Reports/Country\\_Files/7\\_Brasil](http://www.undp.org/legalempowerment_reports/National_Consultation_Reports/Country_Files/7_Brasil)>. visitado el 21 de Julio de 2009.
- Menicucci, Telma y Flávia Brasil (2015). “Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e reforma urbana”. *XXIX Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu.
- Pateman, Carole (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ribeiro, Ana Clara (2003). *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- Santos, Boaventura de Sousa y Leonardo Avritzer (2002). “Para ampliar o cânone democrático”. En *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, Boaventura de Sousa Santos (org.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Santos, Boaventura de Sousa (2000) *A crítica da Razão indolente. Contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez Editora.
- Santos Júnior, Orlando A. (2010). “A Participação Popular na Elaboração dos Planos Diretores”. *Revista E-metropolis* Año 1. N°1: 3-5.
- Tatagiba, Luciana (2002). “Conselhos gestores e a burocratização das políticas públicas no Brasil”. En *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*, Evelina Dagnino (org.). Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Teixeira, Elenaldo (2000). *Sociedade civil e participação cidadã no poder local*. Salvador: UFBA.