

Gestión democrática y Estatuto de la Ciudad

Orlando Alves DOS SANTOS JUNIOR

Sociólogo, Dr. en planeamiento urbano y regional; Director de programas y proyectos de FASE; Miembro titular del Consejo de las Ciudades.

RESUMEN: El artículo discute algunas ideas sobre la democracia y la gestión de las ciudades, desde la perspectiva de la emergencia de un nuevo modelo de gobierno, denominado aquí de gobernanza democrática. A primera vista, parece posible afirmar que en Brasil se desarrolla una nueva cultura vinculada tanto a la dimensión de los derechos sociales inscritos en la Constitución de 1988, como a la participación de una pluralidad de actores sociales con presencia en la escena pública. Desde la década de los 1990, tanto el papel ejercido por el poder público como la actuación de los nuevos actores sociales viene reconfigurando los mecanismos y los procesos de toma de decisiones, lo que hace emerger un nuevo régimen de actuación pública, descentralizada, donde se crean nuevas formas de interacción entre el poder público y la sociedad, a través de canales y mecanismos de participación social, principalmente en torno a los Consejos de Gestión. En lo que concierne la gestión urbana, la aprobación del Estatuto de la Ciudad (en 2001) y la creación del Ministerio de las Ciudades, consolidó y fortaleció el papel de los municipios en el planeamiento y en la gestión de las ciudades. Entre nuevas y viejas prácticas, el artículo argumenta que es necesario ocupar los espacios públicos de participación buscando producir cambios tanto en lo que se refiere a la implementación del Estatuto de la Ciudad, como en la propia cultura de participación democrática.

DESCRIPTORES: Gobernanza. Participación ciudadana. Estatuto de la Ciudad. Brasil.

1. INTRODUCCIÓN

En lo que se refiere a la gestión democrática es preciso reconocer viejas y nuevas prácticas. A primera vista, parece posible afirmar que en Brasil se desarrolla una nueva cultura vinculada tanto a la dimensión de los derechos sociales inscritos en la Constitución de 1988, como a la participación de una pluralidad de actores sociales con presencia en la escena pública. Desde la década de los 1990, tanto el papel ejercido por el poder público como la actuación de los nuevos actores sociales viene reconfigurando los mecanismos y los procesos de toma de decisiones, lo que hace emerger un nuevo régimen de actuación pública, descentralizada, donde se crean

nuevas formas de interacción entre el poder público y la sociedad, a través de canales y mecanismos de participación social, principalmente en torno a los Consejos de Gestión. Sobre todo en el plano local, es evidente la emergencia de nuevas formas de interacción entre gobierno y sociedad, lo que nos permite observar en los municipios brasileños la adopción de modelos de gobierno, al menos desde el punto de vista formal e institucional, basados en la gobernanza democrática. Pero, de hecho, asistimos en todos los niveles de gobierno a la apertura de canales que amplían la participación cívica de la sociedad. Así, queremos en este artículo discutir algunas ideas sobre la democracia y la gestión de las ciudades, desde la perspectiva de la emergencia de ese nuevo modelo de gobierno, denominado aquí de gobernanza democrática.

Recibido: 02.02.2005
e-mail: ojuni@fase.org.br

2. DEMOCRACIA Y GOBERNANZA DEMOCRÁTICA

Creemos que es importante comenzar definiendo lo que entendemos por democracia. Partimos de la concepción¹ en la que un régimen democrático tiene dos dimensiones fundamentales: primero, es un régimen de gobierno representativo, en el que el único proceso de acceso a las principales posiciones de gobierno tiene lugar por medio de elecciones competitivas, que implica los derechos de votar y de ser votado garantizados para todos los individuos. Segundo, es un régimen donde el sistema legal garantiza algunas libertades y derechos fundamentales que definen la política ciudadana —basada en la configuración de agentes—, que también es parte constitutiva de la ciudadanía civil y social atribuida por el mismo sistema legal. Pero la propia atribución de esas libertades y la definición de la ciudadanía política generan esferas públicas cuyas bases son las asociaciones y organizaciones de la sociedad civil, que en la interacción con el poder constituido, producen la legitimidad para el ejercicio del poder.

Nuestra concepción de democracia nos permite afirmar que la efectividad de la dinámica democrática —en la forma de la competencia institucionalizada por el poder (elecciones para ocupar los cargos de gobierno) y de la garantía de los derechos de ciudadanía política (libertades asociadas)— depende, por el menos, de dos aspectos: de las condiciones de ejercicio efectivo de los derechos de ciudadanía, o sea, del grado de inclusión social, y de la existencia de cultura cívica y de la conformación de esferas públicas de interacción entre gobierno y sociedad, nos referimos al grado de participación cívica.

De hecho, la amplia inclusión y alta participación son procesos que dicen algo respecto a las condiciones de funcionamiento —es decir, la efectividad— de la dinámica democrática e implican una gran subjetividad en su definición porque están ligados a una visión substantiva de la democracia. Por cierto, esta indeterminación y la disputa simbólica en torno a esa definición son parte de la propia dinámica de

la democracia. Así podemos constatar, desde el punto de vista institucional, la existencia de un nuevo modelo de gobernanza, podemos afirmar que el grado de desigualdades sociales que marca la sociedad brasileña es generador de situaciones que bloquean o dificultan las posibilidades de amplia habilitación/inclusión social requeridas para la instauración de gobiernos basados en este modelo de gobernanza. Así, entendemos que el enfrentamiento de las desigualdades sociales es condición fundamental para la participación y para la efectividad de la democracia en Brasil.

Además, como ya dijimos, la concepción de democracia a la que nos referimos requiere un contexto social de esferas públicas movilizadas, expresado en una sociedad civil autónoma y en la participación cívica interactuando con las instituciones de gobierno. De esta forma, nos gustaría destacar algunas consideraciones en relación a las prácticas gubernamentales y a la dinámica asociativa brasileña.

3. POLÍTICA PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En relación a las instituciones gubernamentales, observamos que, a pesar de todos los avances, la cultura que predomina en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo además constituyó un enorme obstáculo a la democratización de la gestión pública. En este plano, parece posible afirmar que los mayores avances están concentrados en los gobiernos municipales, donde identificamos el surgimiento de innumerables experiencias de participación, donde se destacan los Consejos Municipales, las experiencias de presupuesto participativo y los Congresos de las Ciudades. En relación al Gobierno Federal, la cuestión parece más compleja. El gobierno Lula, como el gobierno Fernando Henrique Cardoso, adopta en su discurso y en su actuación la perversa división entre la esfera económica y la esfera social. En las áreas relacionadas con la política económica, se observan la inexistencia de canales de participación de la sociedad y la resistencia a discutir otras directrices que alteren el actual modelo, de clara inspiración neoliberal. El único canal de diálogo con la sociedad en torno a la política

¹ Nuestra definición está basada en O'DONNELL, (1999).

económica es el Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES), de carácter consultivo, donde están presentes los agentes empresariales, sobre-representados, y los agentes sindicales, además de no incorporar en su composición ninguna representación del movimiento popular. Lo más grave es que la política económica es considerada el centro de todas las acciones del gobierno, expresando la última palabra en términos de lo que puede o no hacerse en todas las demás políticas. En lo que concierne a las políticas sociales (políticas sociales en sentido amplio, incluyendo la política urbanística, la política de educación, de salud, de asistencia social y de medio ambiente, entre otras), Las actuaciones del gobierno Lula se manifiestan en el sentido de profundizar en los canales de participación de la sociedad, sobre todo a través de los Consejos y de las conferencias nacionales, restringiendo, no tanto, las atribuciones deliberativas de esos canales.

En efecto, la concepción de participación que predomina en el ámbito del gobierno Lula parece ser el resultado a esa contradicción. Así, la subordinación de Brasil a la doctrina neoliberal y al capital financiero internacional moldea una democracia que esta restringida a las áreas sociales y controlada en su alcance, vaciando los canales de participación en el ámbito federal de su carácter deliberante.

Hay que destacar que el carácter contradictorio de esa concepción deja brechas en el interior del gobierno para otras concepciones más avanzadas de participación, siempre que no se opongan a la política económica. Ese parece ser el caso del Ministerio de las Ciudades, que estableció un espacio dinámico y renovado de participación en el Consejo de las Ciudades. De hecho, el Consejo de las Ciudades se ha constituido en un espacio de representación de los diferentes segmentos sociales en torno a la política urbana, consiguiendo hasta el momento presente presentar a debate las principales polémicas y cuestiones relacionadas con la política habitacional, la política de saneamiento ambiental y la política de movilidad y circulación.

A nuestro parecer, los Consejos de Gestión son canales institucionales con potencial para convertirse en ruedos de interacción entre el gobierno y la sociedad, por medio de la expresión de los intereses colectivos, de la

mediación en conflictos y de la construcción de consensos. Sin embargo, para ejercer ese potencial es necesario romper con esa perversa dicotomía entre la política económica y la política social. Además, ese modelo participativo requiere inversión en la cultura asociativa, teniendo en cuenta que, concretamente, sólo una pequeña parte de la población está vinculada con asociaciones civiles y esto impone límites en las posibilidades de los Consejos a expresar los diferentes intereses sociales presentes en la sociedad.

Aquí entramos en la cuestión de la participación y del asociacionismo. De hecho, además, constatamos una participación restringida a pocos segmentos sociales con capacidad de organización y expresión política, cuyo riesgo es exactamente reforzar el círculo vicioso de producción y reproducción de las enormes desigualdades ya existentes, en razón de la creciente dificultad de organización y expresión política de los segmentos sociales en situación de vulnerabilidad o exclusión social. Tomando como parámetro las regiones metropolitanas, constatamos que apenas el 27% de la población, según datos del IBGE, tienen vínculo asociativo. Además, se percibe que cuanto mayores los niveles de instrucción y renta, mayores son los niveles de filiación o asociación a organizaciones asociativas, así como de participación político-social. De la misma forma, también se observa la relación entre el nivel de escolaridad y la utilización de periódicos y revistas como fuente de información política SANTOS (2001).

A pesar de todas las transformaciones en el mundo del trabajo, con la consecuente flexibilización de las relaciones laborales, la dimensión sindical, básicamente formada por la afiliación a sindicatos, todavía representa la principal forma asociativa de las regiones metropolitanas. Y, en general, se observan diferencias significativas en el asociacionismo intra-metropolitano, entre la capital y sus periferias, en relación tanto al mayor porcentaje de población con vínculo asociativo, como al mayor grado de información política.

Tanto nuestra experiencia laboral como los datos disponibles sobre asociacionismo indican que el tejido asociativo brasileño pasa por grandes cambios. Hasta los años 1980, podemos identificar dos formatos de

organización predominantes: uno relacionado con el mundo laboral, los sindicatos y asociaciones profesionales, y otro, ligado al barrio, a través de las asociaciones de residentes y de amigos del barrio. El final de la década de 1980 y el inicio de la década de 1990 estuvieron marcados por la reconfiguración del tejido asociativo, en el sentido de su diversificación y complejidad. Se multiplicaron las organizaciones sociales, crecieron las organizaciones religiosas, surgieron nuevos entes articulados en torno al movimiento feminista, al movimiento ambiental y a movimientos culturales, y se constituyeron diferentes redes y foros de articulación de esos agentes. Desde entonces, a nuestro parecer, el tejido asociativo brasileño está marcado por la falta de importancia, en un movimiento de permanente reconfiguración, donde destacan las redes y foros.

Después de todo, ¿qué podemos extraer de esa síntesis, en la perspectiva de nuestra discusión sobre la democracia y la participación, requerida por el modelo de gobernanza democrática?

Inicialmente, es preciso constatar que existe una experiencia de participación rica y diversificada, pero inmersa en una enorme burbuja de alienación e indiferencia de la población en general. Pero está claro que la parte que vive la apatía política convive con la que asume la ciudadanía activa, tanto en las relaciones de mercado como a través de otros tipos de interacción, y aquí pensamos, sobre todo, en las relaciones clientelistas, paternalistas, de negación de los derechos, a la manera brasileña (o *jeitinho brasileiro*) de resolver conflictos y en tantas otras prácticas no convencionales, tan características del comportamiento brasileño. Así, podemos decir, por un lado, que la sociedad brasileña alcanzó dos requisitos básicos de las sociedades democráticas: la acumulación económica asociada al elevado grado de urbanización de la sociedad y la expansión de la participación electoral, que también se expresa en la competitividad de la dinámica de partidos brasileña. Por otro lado, esos aspectos parece que no han sido, sin embargo, suficientes para garantizar una dinámica democrática, fundamentalmente por no incorporar la mayor parte de la población en la dinámica social, económica y política de la sociedad.

En este punto, cabe registrar que nuestras tradiciones esclavista y colonial tuvieron gran peso en el bloqueo a las libertades civiles y políticas, así como han sido sobresalientes en las relaciones instituidas entre los ciudadanos y los gobernantes (recordando que en 1891, excluyendo los menores de 21 años, las mujeres, los analfabetos, los soldados y los religiosos, restaba más o menos el 20% de la población total, o cerca de 100 mil personas que podían votar). La ausencia de participación política era contrastada por la existencia de un comportamiento participativo comunitario de la población en otras esferas, principalmente en torno de las grandes fiestas, de la religión y de la asistencia mutua, que reunían ex-esclavos, inmigrantes, clase media y proletarios en torno de una esfera de reconocimiento que no estaba siendo producida en el ámbito de la política².

Pero esto no significa que en el plano de la política no haya habido ninguna integración, pero que esa integración fue, sobre todo, resultado de pactos clientelistas, que no se incorporaron al orden institucional y a la dinámica democrática. La historia social y política de Brasil parece haber dejado marcas y conformado nuestra cultura asociativa, caracterizada por una fuerte dificultad en transformar la participación comunitaria en participación política, haciendo con ello, como recuerda José Murilo de Carvalho “que la ciudad, la República y la ciudadanía continúen disociadas, cuando mucho perversamente entrelazadas”. Además hoy, a pesar del grado de urbanización de la sociedad brasileña, tenemos ciudades sin ciudadanos plenos.

4. CIUDAD Y GESTIÓN DEMOCRÁTICA

En lo que concierne la gestión urbana, la creación del Ministerio de las Ciudades, en 2003, expresó el reconocimiento, por parte del gobierno federal, de la cuestión urbana como una cuestión nacional a ser enfrentada por macro políticas públicas. Es verdad que gran parte de la competencia en materia de política urbanística está hoy descentralizada, principalmente después de la aprobación del Estatuto de la Ciudad (en 2001), que

² Esta análisis está basado en CARVALHO, (1987).

consolidó y fortaleció el papel de los municipios en el planeamiento y en la gestión de las ciudades. Sin embargo, los problemas urbanos —sobre todo en la cuestión habitacional, del saneamiento ambiental, de la movilidad y de los transportes y del medio ambiente— tienen dimensiones que necesitan de tratamiento nacional, ya sea por su importancia o por su amplitud, en los que el gobierno federal continúa teniendo un papel relevante.

La perversa distribución de la renta resulta un obstáculo para la universalización de la ciudadanía urbana, expresada en la irregularidad de la tierra urbana, en la vivienda inadecuada, en la precariedad y deficiencia del saneamiento ambiental, en la baja calidad del transporte colectivo, en la inseguridad del tráfico, en la violencia urbana y en los déficit en el acceso a los servicios de salud y educación. El derecho a la ciudad garantizado para todos requiere, por tanto, el enfrentamiento de esos problemas, lo que podría iniciarse si los instrumentos previstos en el Estatuto de la Ciudad estuvieran siendo implementados. El hecho es que, no obstante los avances legales proporcionados por la aprobación del Estatuto de la Ciudad, la puesta en práctica de los derechos establecidos enfrenta obstáculos relacionados con la cultura política brasileña.

En este contexto, cabe destacar algunas oportunidades manifiestas con la creación del Ministerio de las Ciudades. La realización de la I Conferencia de las Ciudades, también en 2003, fue una conquista importante del movimiento para la reforma urbanística brasileña, posibilitando la democratización de las discusiones sobre la política urbanística nacional. Como resultado, fueron fijadas directrices generales de la política urbanística y electo el Consejo de las Ciudades (*ConCidades*), compuesto por 71 consejeros(as) representando diferentes segmentos sociales, entre ellos los movimientos sociales, los trabajadores, las organizaciones no-gubernamentales (ONG), instituciones académicas, empresarios y el poder público, incluyendo el gobierno federal, estatal y municipal.

El Consejo de las Ciudades tomó posesión en marzo de 2004, sus primeros pasos indican su potencial para constituirse en esfera pública de concertación entre los

diferentes actores y sus respectivos intereses en torno a las políticas públicas pactadas socialmente, posibilitando activar políticas para poner en práctica el Estatuto de la Ciudad [véase Sección Documentación en este número de *CyTET*], y el establecimiento de nuevas directrices para las políticas en las áreas de vivienda, de saneamiento ambiental, de movilidad y transporte, y de planeamiento urbano.

Merece destacar el trabajo promovido por el Forum Nacional de Reforma Urbana-FNRU, buscando articular diferentes segmentos sociales en torno de la plataforma para la Reforma Urbana. En su coordinación están presentes 20 organizaciones de carácter nacional —incluyendo segmentos del movimiento popular, ONG, asociaciones profesionales e instituciones de investigación— que, juntas, reúnen cerca de 26 consejeros titulares.

El desafío del Consejo de las Ciudades está ligado a la producción de alternativas para las desigualdades sociales en las ciudades, enfrentando las tendencias al desarrollo desigual que tienen lugar en el escenario urbano brasileño y buscando implementar los instrumentos previstos en el Estatuto de la Ciudad. En este marco, importa subrayar que las situaciones de polarización de la sociedad brasileña son atravesadas por múltiples desigualdades, tales como las discriminaciones étnico-raciales, por grupos de edad y de género, siempre combinadas con la desigualdad socio-espacial, que dificultan además la reversión de ese marco.

El éxito de la actuación desde el Consejo de las Ciudades ciertamente dependerá de la estructuración de un nuevo sistema de gestión de las ciudades, que incluye el establecimiento de los mecanismos concretos de articulación de las políticas urbanas y de los Consejos de la ciudad en el ámbito de los Estados y municipios. En este contexto, es fundamental el desarrollo de los programas y actuaciones dirigidos a confrontar los límites y bloqueos para la puesta en práctica del Estatuto de la Ciudad. En nuestra opinión, se hace necesario invertir:

- (i) en la superación de la perversa división entre la política económica y la política social, como forma alterar el modelo económico de corte neoliberal y favorecer

la adopción de políticas públicas de enfrentamiento de las desigualdades sociales, destacando la universalización del acceso a los derechos sociales fundamentales para el ejercicio de la ciudadanía, lo que requiere la inversión de prioridades en la aplicación de los recursos históricamente destinados a los sectores con mas capacidad de organización y mayor presencia en la escena pública, o sea, las clases altas y medias;

- (ii) en la ampliación de la participación popular, sustentando y profundizando la articulación entre democracia representativa y democracia participativa, de forma que genere el capital social y la cultura cívica requeridos por la propia dinámica democrática;
- (iii) en la articulación entre los niveles locales de gobierno, con estructuras supra-locales, donde destacan la importancia de las instancias metropolitanas, la posibilidad de sociedades y consorcios entre los municipios y mecanismos redistributivos en el ámbito del Estado y del país; y
- (iv) en la capacitación de los actores sociales —gubernamentales y no-gubernamentales— para la puesta

en práctica de los instrumentos previstos en el Estatuto de la Ciudad.

Entre nuevas y viejas prácticas, creemos que es preciso ocupar los espacios públicos de participación, aunque limitados por las opciones macro-políticas del actual gobierno, buscando producir cambios tanto en lo que se refiere a la implementación del Estatuto de la Ciudad, como en la propia cultura de participación democrática. A nuestro parecer las posibilidades de que esos cambios ocurran dependen de la capacidad de articulación de los colectivos con presencia en la escena pública, fortaleciendo la representatividad de las organizaciones sociales y su interacción con el gobierno a través de los canales de gobernanza democrática. Por tanto, es en el campo de la política donde estarán siendo definidas las posibilidades de la integración social para formar ciudadanos y profundizar nuestra dinámica democrática. Así, teniendo en cuenta los hechos sociales, económicos y políticos que implican el fortalecimiento del Estado y de la sociedad civil, los desafíos para la democratización de la democracia brasileña están directamente relacionados con un nuevo proyecto de ciudades articulado y asociado a un nuevo proyecto de nación.

Traducción del portugués: PPG.

BIBLIOGRAFÍA

- CARVALHO, J. M. (1987): *Os Bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. Companhia das Letras, São Paulo.
- O'DONNELL, G. (1999): «Teoría Democrática y Política Comparada», *Revista de Ciências Sociais*, vol., 42, n.º 4, p. 577-654, Rio de Janeiro.

- SANTOS JUNIOR, O. A. (2001): *Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Revan; Fase, Rio de Janeiro.