

# Innovación democrática y participación ciudadana en Brasil (2005-2012)

Ninfa Elizabeth Hernández Trejo <sup>1</sup>

## Resumen

El objetivo de este ensayo es conocer la relación que existe entre los mecanismos de innovación democrática que se han desarrollado en Brasil durante el proceso de consolidación democrática y su impacto en la participación ciudadana. Ello permitirá, a su vez, aproximar una reflexión sobre los niveles de participación y el fortalecimiento o no de la democracia en el país.

*Palabras clave:* innovación democrática, participación ciudadana, presupuesto participativo, conferencias nacionales de políticas públicas, Comisión de Legislación Participativa, Brasil.

## Abstract

The purpose of this text is to determine the relationship between the mechanisms of democratic innovation that have developed in Brazil during the process of democratic consolidation and its impact on citizen participation. It helps, in turn, to analyze levels of participation and strengthening of democracy in the country.

*Keywords:* democratic innovation, citizen participation, participatory budgeting, national public policy conferences, Participative Legislation Commission, Brazil.

---

<sup>1</sup> Estudiante de Doctorado en Ciencia Política por el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Maestra en Estudios Políticos y Sociales por el mismo. Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública (opción Ciencia Política) por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Profesora de Asignatura "A" del Sistema de Universidad Abierta y Educación a Distancia, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Consejera Académica representante de los estudiantes de posgrado del área de las ciencias sociales de la UNAM, periodo 2016-2018. Líneas de investigación: innovación democrática, usos políticos de la tecnología, voto electrónico, democracia electrónica. Correo electrónico: [ninfahernandez@politicas.unam.mx](mailto:ninfahernandez@politicas.unam.mx)

## **Introducción**

El Brasil es un excelente ejemplo del desarrollo de la “innovación democrática” en América Latina, misma que hace alusión a los mecanismos que se diseñan e implementan con el propósito de incrementar la participación y permitir a los ciudadanos influir en los procesos de toma de decisiones. En el país Sudamericano las innovaciones democráticas implican nuevas formas de representación política más auténticas que se adoptaron desde la Constitución de 1988, y que se fortalecieron y desarrollaron más, aunque no exclusivamente, durante los gobiernos petistas, subnacionales y nacional. En este ensayo se hace primero una descripción del contexto histórico en el cual nacen dichos mecanismos; posteriormente se describen algunos ejemplos significativos que superan por mucho el imaginario de la participación a través de la emisión del voto en elecciones para el cambio de dirigentes políticos y, finalmente, se analiza la incidencia de estos mecanismos en la participación ciudadana a partir de los datos de tres ejemplos de innovación democrática: el presupuesto participativo, las conferencias nacionales de políticas públicas, y la Comisión de Legislación Participativa.

## **Breve esbozo histórico: el contexto del nacimiento de las prácticas participativas**

Luego de 20 años de recuperación democrática en Brasil, el arribo del Partido de los Trabajadores (PT) al poder implicó una “renovación” de los sistemas político, social y económico debido a la creciente legitimidad con la que Luiz Inácio Lula da Silva entró y se mantuvo en el encargo. Fue durante su gobierno que se intensificaron los mecanismos de innovación democrática en el país.

En Brasil, el autoritarismo militar se consolidó por medio de distintos gobiernos militares entre los años 1964 a 1984, que conformaron una estructura elitista, un modelo institucional centralizado y autoritario y una dominación oligárquica. Los problemas económicos que se fueron gestando y fortaleciendo a partir de la segunda década de 1970 trajeron consigo el desequilibrio del dominio militar. En ese contexto los partidos políticos tenían escasa presencia e influencia en la vida política del país, por lo que el grado de subordinación era elevado y la concentración del poder en el Ejecutivo también.

La caída del autoritarismo militar fue producto del surgimiento de los movimientos sociales y sindicales que luchaban en contra del régimen, y que proclamaban derechos políticos y civiles y libertad partidaria, a través de los cuales se pudieron concretar más adelante las victorias electorales (Maricato, 2015) que implicaron el retorno de las instituciones formales de la democracia representativa. El PT fue fundado en este proceso de apertura política y cuando imperaba una ferviente lucha en contra la dictadura (1980).

La alta confluencia de fuerzas políticas dio como resultado la proclamación de la Constitución de 1988 cuya línea rectora fue la recuperación de los derechos humanos, civiles y políticos de la sociedad brasileña, lo que se materializó en el fortalecimiento de una sociedad civil articulada; a pesar de los tintes autoritarios que en ésta se contenían (Oliver, 2012; Iliada Lopes, 2012). La conjugación de estos elementos permitió el arranque del proceso democratizador, en el cual la movilización social organizada y articulada tuvo incidencia.

El nuevo marco normativo, además de reconocer amplios derechos, aceptó formas de democracia directa como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. No obstante, la reconstrucción de la estructura institucional se dio a partir de un proceso gradual que no necesariamente trajo la decadencia de la élite dominante. En 1989 fue electo de manera directa el presidente Fernando Collor de Mello y dos años más tarde se dio la introducción del modelo neoliberal. Fue hasta la presidencia de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) que empieza una consolidación formal de instituciones democráticas, pero se fortalece el presidencialismo como eje central de las decisiones políticas. También se profundizan la movilización social y las experiencias del poder local ciudadano (con el presupuesto participativo) que son impulsadas por el PT y, más adelante, también por partidos de derecha.

Con la entrada y la incertidumbre que genera el modelo económico neoliberal y la incapacidad en el manejo de la deuda interna y del financiamiento externo, el país entra en crisis tanto económica como política durante el segundo mandato de Cardoso (Oliver, 2012). Uno de los resultados de esta situación es la alternancia en el poder presidencial en la figura de Lula da Silva y el Partido de los Trabajadores y otras fuerzas políticas apoyaron su candidatura (como el Partido Comunista Brasileño y el Partido Comunista de Brasil, en la primera vuelta, y el Partido Democrático Laborista y el Partido Socialista Brasileño, en la segunda vuelta (Iliada Lopes, 2012).

Lula da Silva impulsó su proyecto de nacionalismo neodesarrollista, que implicaba que el Estado fuera el regulador y fomentador del proceso de industrialización y desarrollo del país. Una de sus características fue dotar de mayor competitividad a la industria nacional, dinamizando sectores importantes de la economía (Nogueira, 2013). Con base en este modelo la pobreza comenzó a caer y el crecimiento económico pasó a ser el factor predominante de su gobierno mediante el aumento de la renta y la disminución del desempleo; mejorando además la calidad de los trabajos (Ricupero, 2011).

La reducción de la pobreza y la desigualdad tienen su explicación no solo en la aceleración del crecimiento económico, sino también en las políticas sociales que ya se venían gestando desde la administración de Cardoso. La política pública que más éxito tuvo fue la familiar, con el programa Bolsa y Familia, mediante el cual se manifestó el elevado ascenso de la clase media brasileña porque unificó los programas ya existentes destinados a familias con ingresos por debajo del umbral de pobreza (Turra, 2007; Ricupero, 2011; Nogueira, 2013; Maricato, 2015).

Cuando arrancó el gobierno de Lula, el PT era visto como un partido ético; a diferencia de los otros, fue concebido como anticorrupto. Sin embargo, por la composición plural del Congreso no pudo alejarse de las prácticas clientelares. Es decir, el partido compraba los apoyos a la oposición para que Lula pudiera gobernar y legitimarse por medio de sus políticas. “Como las enmiendas constitucionales, indispensables para iniciativas [de ley] importantes, exigen el 60% de los votos [del Congreso], cualquier gobierno está obligado a formar alianzas parlamentarias. De ahí que el régimen brasileño sea denominado «presidencialismo de coalición»” (Ricupero, 2011: 186).

Dichas prácticas provocaron que el PT dejara de ser visto por la sociedad como aquel partido intachable que había encabezado la campaña “Ética en la política” en 1992, durante el proceso de destitución (*impeachment*) de Collor de Mello. Esta crisis política debilitó al partido pero no impidió que Lula ganara la reelección del año 2006. Todo lo contrario, ello originó una reafirmación de los vínculos partidistas con sus fundamentos ideológicos, con un gran apoyo de los trabajadores y los movimientos sociales (la base partidaria). Prácticamente durante el segundo mandato de Lula da Silva, el PT hizo una autocrítica por haber funcionado como una correa de transmisión de las posiciones del gobiernos hacia la sociedad. Esa situación generó que la candidata de Lula, Dilma Russeff, llegara a la presidencia, apoyada también

por el PT. A cambio ella continuó con el impulso de reformas estructurales con un amplio contenido social.

Era importante hacer este esbozo histórico por una razón esencial: el carácter de izquierda y de sentido social con el que arrancaron los gobiernos petistas representa un elemento preponderante en la democratización de Brasil, además de que contribuyó al impulso de la innovación democrática cuyo motor es la participación ciudadana; se explica a continuación.

### **Incentivos para la innovación democrática en Brasil**

La innovación democrática tiene que ver con encontrar y adoptar formas de representación política más auténticas, que traten de reducir la brecha entre los ciudadanos y sus representantes, dotando a estos primeros de mayor poder para participar (Whitehead, 2011). Las innovaciones a la democracia surgen de las crecientes demandas de democracia participativa y, en muchos casos, también de las crisis políticas (especialmente en el modelo de representación a través de los partidos políticos), económicas y sociales. Se les denomina así porque en algunos países o regiones del mundo han adoptado mecanismos de legitimación democrática cuyo propósito es introducir elementos de una democracia directa en los modelos de democracia representativa imperantes, y son considerados innovadores porque cada lugar puede dotarlos de características particulares, teniendo siempre presente el incentivo de participación ciudadana. Entonces, la denominación “innovación” proviene no tanto de que sea un mecanismo reciente, actual, contemporáneo, sino de que cada región en la que se implementa dicho mecanismo lo dota de elementos específicos acordes a sus necesidades.

Yanina Welp describe a la innovación democrática como una tendencia y una moda, debido a que suman varias las iniciativas orientadas a promover la participación ciudadana y porque forma parte de los discursos políticos en diferentes lugares del mundo (Welp, 2015). Esta tendencia implica la emergencia de prácticas de participación incentivadas no tanto por los actores tradicionales, sino por movimientos sociales u organizaciones de la sociedad civil, lo cual deja entrever el fortalecimiento de novedosas formas de hacer política “desde abajo”.

En este proceso de innovación democrática se han introducido mecanismos de participación ciudadana que, según Welp (2015), pueden ser formales e informales, y tienen su origen ya sea “en la regulación (con leyes que promuevan mecanismos de participación, como por ejemplo las iniciativas ciudadanas), en los gobiernos (con iniciativas participativas puntuales, como podría ser la convocatoria a una asamblea ciudadana) o en la sociedad civil (con actuaciones contenciosas, de control o activando mecanismos regulados por normas y leyes)” (Welp, 2015).

Estas prácticas, además, han sido acompañadas en algunos casos por las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC)<sup>1</sup> como herramientas que se presume pueden incentivar una mayor participación de los ciudadanos en la política, y el voto electrónico es un ejemplo de esto. La votación electrónica, en este sentido, puede ser considerada un instrumento para que la ciudadanía ejerza su sufragio y, a pesar de que se puede emplear en las diversas etapas del proceso electoral, lo más común es usarlo en la emisión del voto como tal.<sup>2</sup>

Pero el voto electrónico no se usa solamente en las elecciones para renovar a los representantes populares, sino también en plebiscitos, referéndums, consultas populares y hasta presupuestos participativos, lo que permite realizar un análisis mayor sobre su impacto en la participación ciudadana. El proyecto de votación electrónica en Brasil nace en un contexto de desconfianza en las instituciones, donde el fraude era recurrente y se producía sobre todo el día de la elección. La autoridad electoral brasileña (Tribunal Superior Electoral) propuso eliminar estas prácticas a través de la adopción de un sistema de voto electrónico cambiando las boletas de papel por urnas electrónicas (Nicolau, 2015; IDEA Internacional, 2012).

A esto hay que añadir que en Brasil la forma tradicional de votar implica que los ciudadanos escriban en la boleta electoral el nombre de los candidatos, por lo que el voto electrónico puede reducir considerablemente las barreras a la participación política de todos los ciudadanos, ya que hasta el año 2010 el 23% de los adultos eran analfabetos y el 42% no había completado la educación primaria (Fujiwara, 2010). Por lo tanto, la introducción del voto electrónico era vista como un incentivo para fomentar la participación ciudadana, en especial entre los sectores educativos más bajos (Fujiwara, 2010). Sin embargo, esto permite pensar también en la probabilidad de que los nuevos participantes sean social

y económicamente privilegiados, por su acceso a las TIC, lo cual abre el debate sobre el tema de la brecha digital.<sup>3</sup>

Desde 1996 y hasta 2014, la votación electrónica se ha utilizado en las elecciones nacionales y subnacionales (de 1996, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014) y en los referéndums nacionales de 2005 y 2012, aunque también ha comenzado a difundirse su uso cada vez más recurrente en el plano local, especialmente en los presupuestos participativos.

Recapitulando. En buena medida las prácticas participativas brasileñas tienen sus orígenes en dos aspectos que identifiqué y que están interrelacionados uno con el otro: el primero, la movilización social y sindical que se profundiza en la década de los ochenta y que es resultado de la lucha contra la dictadura militar; segundo, los estímulos creados por la Constitución de 1988 a las iniciativas populares de propuestas de ley (Ricupero, 2011) y a los referéndums, que se fueron adaptando también en el nivel local.

En Brasil, igual que en Venezuela, Bolivia, Uruguay y Ecuador, se expresó una voluntad profunda de los sectores populares de romper con la política de sumisión al imperialismo, considerada la responsable de las desigualdades sociales (Turra, 2007). Por eso la movilización social brasileña y el nuevo terreno de la izquierda tienen un peso fundamental en la demanda popular de una mayor participación, que después sería escoltada por instituciones formales, como el PT que fue ganando gubernaturas locales y después la presidencial, con una forma particular de hacer política. En general, los gobiernos municipales donde gobernaba el Partido de los Trabajadores inauguraron gestiones innovadoras, autodenominadas “democráticas y populares”, en las que se priorizaba la participación social en todos los niveles (Maricato, 2015). “[...] La política partidaria se concentró en el «modo petista de gobernar», con la introducción del presupuesto participativo”, por ejemplo (Turra, 2007: 81).

Hay especialistas que afirman que la implementación de los presupuestos participativos por parte de los gobiernos petistas locales tuvo que ver con su utilidad como mecanismos de cooptación de las organizaciones populares en la esfera gubernamental local, más allá de representar una vía al socialismo, superando a la democracia representativa con la democracia participativa (Turra, 2007; Maricato, 2015).

No obstante, no se puede negar que con la introducción de estos mecanismos de innovación democrática Brasil avanzó en el hecho de permitir que la ciudadanía tuviera más incidencia en los asuntos públicos.

Ahora bien, la introducción de estos mecanismos ha tenido un impacto diferente en la ciudadanía brasileña. Además, y a la par de lo anterior, su adopción no ha representado necesariamente un adelanto democrático de ese país, considerando el proceso de destitución de la ex presidenta Dilma Rousseff, por actos de corrupción en el caso de Petrobras y el involucramiento de más de 50 políticos brasileños por el tema. Asimismo, las constantes manifestaciones recientes de la sociedad en torno a los gobiernos de ésta y de Michel Temer, tienen que ver con un hartazgo hacia estos casos de corrupción (Marcelino, 2015), situación que pone en detrimento a la democracia.

### **Algunos ejemplos de mecanismos de participación ciudadana**

La Constitución de 1988 estableció tres mecanismos democráticos para incentivar la participación ciudadana: el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. Los tres pueden ser aplicados en los ámbitos federal, estatal y municipal.

Los plebiscitos son procedimientos a través de los cuales se someten a consulta popular, por medio del voto, las leyes o decisiones políticas relevantes para el Estado. El plebiscito se empleó en Brasil en 1993, por ejemplo; en éste los ciudadanos fueron a las urnas a elegir la forma de organización estatal (monarquía parlamentaria o república) y del gobierno (presidencialismo o parlamentarismo) de su preferencia. El resultado fue en apoyo al republicanismo presidencialista (Barreto y Fleischer, 2008: 341).

Luego, el referéndum también es un mecanismo para la toma de decisiones colectivas mediante el voto y fue aplicado en 2005, cuando la población se decidió por la prohibición de la comercialización de armas de fuego. Hay que mencionar que éste se llevó a cabo mediante voto electrónico y tuvo un carácter nacional.



En lo que respecta a la iniciativa popular legislativa, este mecanismo cumple el propósito de posibilitar la participación en la formulación de leyes pero no el desarrollo y gestión de las políticas públicas; es decir, no se abre la posibilidad de deliberar, pero sí que el ciudadano participe directamente en el proceso legislativo (de Souza Rocha, 2011). El plan nacional brasileño prevé la posibilidad de la presentación del proyecto de ley a la Cámara de Diputados y la propuesta debe ser suscrita por el 1% del electorado, distribuidos en por lo menos 5 estados, y con un mínimo de 0.3% de las firmas en cada una de ellas (Barreto y Fleischer, 2008: 341).

Conforme han avanzado los años de “consolidación democrática”, los mecanismos de participación se han expandido y se han impulsado otros en el nivel federal, estatal y local. Uno de los que tuvo más auge y reconocimiento a nivel mundial es el presupuesto participativo, a través del cual “hay deliberación por parte del pueblo respecto al presupuesto público, es decir, los habitantes toman decisiones acerca del destino de una parte de las inversiones municipales, por medio de un dispositivo basado en criterios técnicos bien definidos” (Porto de Oliveira, 2011: 120). Este mecanismo de participación nació en Porto Alegre el año de 1989 y fue producto de una administración petista, aunque su seguimiento también estuvo en manos de gobiernos de derecha en ésta y otras ciudades. Antes de su instauración se habían suscitado movimientos sociales que pugnaban por una mayor participación de la sociedad en las discusiones sobre el presupuesto público.

Los presupuestos participativos se han implementado en el nivel subnacional, en algunas demarcaciones que han decidido incluir la discusión de la ciudadanía sobre el destino del gasto público. Los presupuestos participativos “se organizan regionalmente; la ciudad se divide en varias regiones administrativas que reciben un presupuesto determinado para llevar a cabo deliberaciones en los barrios y después en el nivel regional, antes de incluirse en la propuesta presupuestal del municipio” (Montambeault, 2011: 140). En la mayoría de los casos éstos se realizan anualmente y el más emblemático en emplear este modelo es la ciudad de Porto Alegre, capital de Río Grande do Sul, que es uno de los 26 estados que conforman Brasil.

Otro de los mecanismos son las denominadas conferencias nacionales de políticas públicas, que “son espacios participativos diseñados para deliberar sobre directrices para la formulación de políticas públicas en el ámbito federal” (Pogrebinschi, 2012: 79). La manera en la que funcionan consiste en que primero se

llevan a cabo reuniones en los niveles estatal, municipal o regional para que de ésta se susciten los temas que serán objeto de la deliberación en la conferencia nacional, a la cual asisten la ciudadanía y los delegados correspondientes. El producto de la deliberación es un documento que contiene los elementos suficientes para el diseño de la política pública. Estas prácticas se instauraron desde 1988, pero es hasta 2003 que empezaron a emplearse de manera mucho más recurrente, y el incremento de su uso tiene que ver con el impulso que el PT le dio a esta innovación democrática.

Un modelo más de participación ciudadana en el proceso legislativo es la Comisión de Legislación Participativa, que fue establecida en el año 2001 y se encuentra presente en el poder legislativo federal de Brasil. Es definida como un mecanismo facilitador de la participación de la sociedad en el proceso legislativo. “Se autoriza entonces a la sociedad civil organizada a través de sindicatos, asociaciones comerciales y ONG [Organizaciones no Gubernamentales] a presentar propuestas legislativas ante esta Comisión para que sean discutidas por los miembros del Parlamento y, en caso de que sean aprobadas, tengan la posibilidad de transformarse en leyes” (de Souza Rocha, 2011: 53).

Lo que tienen en común los anteriores ejemplos es que ha existido una persistente demanda de mayor participación de la sociedad en los asuntos públicos y ello ha representado el empuje de su aparición, y en la mayoría de los casos el canalizador de esas demandas ha sido el Partido de los Trabajadores. En lo que respecta a la Comisión de Legislación Participativa son la sociedad civil organizada y las ONG las responsables de su implementación.

También se observa claramente que Brasil es un excelente ejemplo para hablar de innovación democrática porque si bien en la Constitución de 1988 se introducen tres mecanismos (plebiscito, referéndum y la iniciativa popular) que alientan la participación ciudadana, lo que ocurre después, sobre todo cuando el PT empieza a ganar terreno en la política, es que se crean nuevas y particulares formas de inclusión de la ciudadanía en los asuntos públicos, como las conferencias nacionales de políticas públicas y la Comisión de Legislación Participativa (entre otras), endémicas del país (haciendo una analogía con un término propio de las ciencias naturales y que se refiere a que cobran vida y se desarrollan solo en la región brasileña); por eso son innovadoras. El presupuesto participativo no es una exclusividad de Brasil, pero la forma en la que se instrumenta sí es propiamente brasileña.<sup>4</sup> Ahora bien, ¿ha cumplido la innovación democrática brasileña su propósito de incrementar la participación ciudadana en los asuntos

públicos? En otras palabras, ¿estos mecanismos han contribuido realmente a que la ciudadanía participe? En el siguiente apartado se buscará dar respuesta a estas interrogantes.

### **¿Se estimula o no la participación ciudadana? ¿Fortalecimiento de la democracia?**

En este breve ensayo resulta imposible analizar todas las experiencias de participación ciudadana que ha habido en Brasil a través de los variados mecanismos que existen, por lo tanto la respuesta aquí planteada a la interrogante acerca de la contribución de la innovación democrática en la participación ciudadana puede ser poco acertada.

Se analizará la participación ciudadana con los tres últimos ejemplos de innovación democrática que fueron descritos previamente. En el caso de los presupuestos participativos en Río Grande do Sul, los ciudadanos además de votar de manera tradicional (por boleta de papel) lo hacen también vía electrónica y el ejemplo es significativo porque ha aumentado el número de personas que utilizan dispositivos electrónicos de votación. Los resultados de los presupuestos participativos realizados en 2011 y 2012 en la región muestran que hubo un aumento de los ciudadanos con derecho a voto a través de dispositivos electrónicos.

En la Tabla 1 se puede observar que hubo un aumento en la participación con voto electrónico de 9,640 ciudadanos de un año a otro, mientras que el número de personas que votaron de manera tradicional disminuyó. Nótese también que el total de participación en los dos años asciende al millón de ciudadanos. Río Grande do Sul contaba hasta 2015 con una población aproximada de 11,247,972 habitantes (Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística), concentrando aproximadamente el 6% del total de la población de Brasil. Hasta el año 2010, se contabilizaban aproximadamente 7,588,688 ciudadanos (Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística) con derecho a voto en el estado, por lo tanto, considerando estas cifras tenemos que la participación ciudadana en los presupuestos participativos de 2011 y 2012 en Río Grande do Sul es de 14.66% y 13.59%, respectivamente.

**Tabla 1. Participación ciudadana en los presupuestos participativos de 2011 y 2012**

**en Río Grande do Sul**

<i>Año de ejercicio de presupuesto participativo</i>	<i>Total de personas que participaron de manera tradicional</i>	<i>Total de personas que participaron con voto electrónico</i>	<i>Total de participación</i>
2011	998,145	114,571	1,112,716
	89.7%	10.3%	100%
2012	907,146	124,211	1,031,357
	88.0%	12.0%	100%
Diferencia de participación de un año a otro	-90,999	9,640	-78,359

Fuente: Elaboración propia con datos de Spada, et al, 2015.

En realidad la participación ciudadana en los presupuestos participativos es baja, ni siquiera llega al 20% en los años analizados. Aunque el voto electrónico haya registrado un incremento de 2011 a 2012, la votación total disminuyó 7 puntos porcentuales aproximadamente entre estos años (78,359 votantes menos). En Porto Alegre, la ciudad capital de este estado, el presupuesto participativo se usa desde 1989, por lo cual no pareciera que este mecanismo incentive a la ciudadanía a participar, como las expectativas auguraron en su momento. Pero insisto, esta conclusión debe ser tomada en su justa dimensión, ya que aquí se está analizando un periodo muy corto.

Respecto a las conferencias nacionales de políticas públicas, éstas se incrementaron en número de 1988 a 2010 en un 73% durante el gobierno de Lula (Pogrebinschi, 2012). Es complicado medir el nivel de

participación ciudadana considerando que son 45 temáticas<sup>5</sup> diferentes sobre las que se discute y que pueden llevarse a cabo a nivel federal, estatal o municipal. Sin embargo, de las 74 conferencias que se realizaron entre 2003 y 2010 participaron aproximadamente cinco millones de ciudadanos (Pogrebinski, 2012).

Las conferencias nacionales de políticas públicas, al igual que el presupuesto participativo de Río Grande do Sul, también tienen dos modalidades de participación: a través de deliberaciones cara a cara entre los ciudadanos y en línea o por vía electrónica, en conferencias virtuales. En la primera conferencia de seguridad pública ocurrida en 2009 participaron en total 524,461 ciudadanos, de los cuales 225,395 lo hicieron cara a cara y 256,598 por vía electrónica. Hubo más participación usando el recurso tecnológico. En la mayoría de los temas sobre los que se delibera existe una gran incidencia en las políticas públicas que se aprueban y es importante mencionar que el número de conferencias se ha incrementado, por lo que las iniciativas legislativas propuestas por ciudadanos tienen mayor presencia.

Finalmente, sobre la Comisión de Legislación Participativa en 2005 se presentaron 107 propuestas legislativas de un total de 3,898, lo que representa el 2.7%. Y en 2006 fueron presentados 2,049 proyectos de ley, de los cuales 69 correspondieron a la Comisión, correspondiente al 3.3% (ver Tabla 2) (de Souza Rocha, 2011).

**Tabla 2. Proyectos de ley presentados por la Comisión de Legislación Participativa en 2005 y 2006**

<i>Año</i>	<i>Proyectos de ley presentados en la Cámara de Diputados</i>	<i>Proyectos de ley de la Comisión de Legislación Participativa</i>
2005	3,898	107
	100%	2.7%
2006	2,049	69
	100%	3.3%

Total de proyectos presentados	5,947	176
--------------------------------	-------	-----

Fuente: Elaboración propia con datos de De Souza Rocha, 2011.

En realidad, el impacto de la Comisión de Legislación Participativa no es tan significativo dentro de la Cámara de Diputados. De 2005 a 2006 hubo un incremento en la participación de la sociedad sobre los proyectos de ley presentados, sin embargo las propuestas hechas por la Comisión no son superiores al 3% promedio del total, con lo cual se puede concluir que este mecanismo no es tan propicio ni para el impulso de leyes (a diferencia de las conferencias nacionales de políticas públicas que han sido más significativas a través de la dinámica de la deliberación), ni para promover la participación de la ciudadanía.

Si bien es cierto que analizar el porcentaje participativo en la innovación democrática es complicado por las dimensiones de los mecanismos y la manera en la que se implementan, con los datos que aquí se presentaron se puede concluir que la retórica sobre la que parten estos proyectos llega a desfasarse de su correlato con la realidad. Es decir, desde la Constitución de 1988 se incentivaron más posibilidades para estimular la participación ciudadana a través de diversas dinámicas que se fortalecen, se incrementan y se vuelven más innovadoras con la entrada del Partido de los Trabajadores en el poder, pero la cantidad de ciudadanos que participan no ha sido tan significativa desde entonces.

¿Se puede hablar de un fortalecimiento de la democracia? Ya se dijo antes que el desarrollo de mecanismos de innovación democrática no trae por sí mismo el fortalecimiento democrático. Además, si la participación ciudadana ni siquiera cubre poco más del 50% en los diferentes mecanismos para dar legitimidad a un proyecto de ley o a los presupuestos participativos por ejemplo, no se puede hablar de un fortalecimiento democrático como tal, porque la gente no está atendiendo al llamado de involucrarse en los asuntos públicos.

De igual manera, es preciso apuntar que no toda la ciudadanía tiene el interés de participar en la vida política. Pero es preciso voltear la mirada hacia aquéllos que sí lo hacen, inclusive a los que de manera reciente están saliendo a las calles a expresar sus demandas e inconformidades. Habrá quienes participen

por el gusto de hacerlo, y otros para atender intereses corporativos, lo cierto es que con los mecanismos de innovación democrática se confiere a la sociedad el derecho de usar herramientas que legalmente le han sido conferidas.

## Conclusiones

Una vez que fueron descritos los antecedentes históricos sobre los cuales se fundaron los mecanismos de innovación democrática en Brasil, y que cobraron vida a partir de una mayor demanda por involucrar a la sociedad en los asuntos públicos, fueron considerados algunos ejemplos a través de los cuales se pudo observar que existe una diferencia clara entre lo que se dice (en la ley) y lo que se hace, en el sentido de que no hay una correspondencia tan clara entre dichos mecanismos y el incremento de la participación ciudadana. Se advirtió que esta conclusión quizá no sea tan acertada porque el análisis involucra pocos datos a través de periodos cortos y con ejemplos limitados, sin embargo en el caso de los presupuestos participativos sí es notorio que la ciudadanía participa poco (únicamente el 14% y 13% del total en 2011 y 2012, respectivamente).

Ya se dijo que Brasil es un caso emblemático en América Latina por la implementación de instrumentos para impulsar la participación de los ciudadanos, pero el impacto que éstos tienen en generar más incentivos para participar no es tan relevante, de acuerdo con los resultados de este trabajo. Hay quienes señalan que si existiera un incremento del involucramiento de los individuos en los asuntos públicos, Brasil sería el ejemplo convincente de que la democracia con inclusión y participación es el mejor camino para asegurar el progreso armónico de las sociedades; al menos en América Latina (Ricupero, 2011). Pero no debe dejarse de lado la idea de que fue la propia movilización social la que permitió que estos procedimientos fueran implementados, de tal forma que resulta imperativo continuar con el análisis sobre la participación institucionalizada o formal y la informal (Welp, 2015) con mayor detalle, en especial por las manifestaciones de inconformidad social que están teniendo lugar recientemente (2015 y 2016).

También es preciso señalar que la participación a través de los recursos tecnológicos tiene un papel significativo, pues en los dos ejemplos que tienen la posibilidad de emplearlos: los presupuestos participativos y las conferencias nacionales de políticas públicas, existe un incremento en el porcentaje de personas que los usan o simplemente la gente participa más de manera electrónica. Explorar aún más esta línea de investigación podría arrojar luz sobre cuándo y dónde es más probable que el uso de las TIC haga una diferencia para los niveles de participación. Con estos dos ejemplos es insuficiente saber si la tecnología tiene una relación con el aumento de la participación, por lo que explorar otras vías en las que se usen las herramientas tecnológicas en los procesos de toma de decisiones es una asignatura pendiente para corroborar si contribuyen a incrementar los niveles de participación. Un lugar a donde voltear es, por supuesto, el voto electrónico, que en Brasil se usa tanto en las elecciones para renovar a los dirigentes políticos como en los presupuestos participativos.

## Notas

1 Las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) son herramientas o instrumentos a través de los cuales la gente puede comunicarse y mantenerse informada de una manera cada vez más instantánea y sofisticada. Su desarrollo está vinculado a etapas claras en las que se puede identificar una evolución progresiva de la rapidez y eficacia y eficiencia de los instrumentos tecnológicos. La primera fase de la revolución de la información comenzó a mediados del siglo XIX y tuvo como característica fundamental la ampliación de las comunicaciones a nivel mundial. El instrumento principal fue la generación de electricidad de forma masiva, así como el telégrafo, el teléfono y la radio. La segunda fase parte de la mitad del siglo XX hasta el inicio de la década de 1980, periodo en el que se inventa la televisión, los satélites y la primera generación de computadoras. La tercera fase comienza a finales de 1970 y continúa a la fecha, caracterizada por la innovación de la tecnología digital con el invento de las computadoras personales y el desarrollo del internet (Ayala Sánchez, 2012).

2 El voto electrónico es una posibilidad adicional para la emisión del voto de los ciudadanos, un instrumento de participación dotado de determinadas potencialidades y limitaciones, como sucede también con el método tradicional de sufragar (Reniu Vilamala, 2011). La incorporación de nuevas tecnologías en los procesos electorales supone la modernización de las distintas fases que conforman la organización de éstos, desde la confección de los padrones electorales, el registro de los candidatos y los



partidos políticos hasta los procedimientos que se desarrollan el mismo día de los comicios, como la preparación de la elección, el registro de los votantes, la emisión del sufragio ciudadano, el escrutinio y cómputo, la transmisión de los resultados, la declaratoria de validez. Existen dos modalidades de votación electrónica: por un lado está el voto electrónico presencial u offline, que se caracteriza porque el elector debe trasladarse físicamente a su casilla de votación, pero ejerce su sufragio apoyado en aparatos electrónico-tecnológicos; y, por el otro, la modalidad de votación electrónica remota u online, desarrollada a través del uso de computadoras con internet, televisión digital y teléfonos celulares. En esta modalidad los ciudadanos sufragan desde cualquier sitio, no es necesario que acudan a una casilla, basta con que en el dispositivo tecleen su clave de elector para acceder al sistema y votar. El acceso a la red es lo que diferencia esta forma de votar de la offline.

3 La brecha digital es el fomento y el uso desigual de la tecnología. Implica condiciones de exclusión del sector de la población que carece de los recursos para participar en la sociedad tecnológica (Martínez Dalmau, 2013). Presenta diversas dimensiones a tener en cuenta, como considerar los efectos de la estratificación digital, así como adoptar las medidas necesarias para que el proceso electoral no resulte afectado. “Es por ello que todo proyecto de implantación del voto electrónico requiere un programa de formación y de asistencia que logre que cada ciudadano pueda acceder al sistema con plenas garantías. Se trata, en definitiva, de diseñar un plan de trabajo a mediano y largo plazo para que la introducción de estas herramientas no sorprenda a la población” (Fernández Rodríguez, et al, 2007).

4 En la Ciudad de México también se usa el presupuesto participativo, pero no opera de la misma manera que en las regiones brasileñas, ni con la misma frecuencia, ni con la misma intensidad. La dinámica con la que participan los defensores vía internet es la siguiente: el ciudadano vota desde cualquier computadora o dispositivo móvil con conexión a internet entrando a la página del IEDF ([www.iedf.org.mx](http://www.iedf.org.mx)); estando ahí tiene que ubicar e ingresar a la opción de consulta ciudadana, que lo transfiere a una página que le pide un par de datos de su credencial de elector (clave de elector y OCR, es decir el número que aparece en la parte superior de la credencial) y su número de celular, pues es por medio de éste que recibe una contraseña para acceder a la boleta virtual, vía SMS. Si el ciudadano no posee uno u otro dispositivo (computadora y celular) es imposible votar por esta modalidad.

5 Las temáticas son: Juventud; Gays, Lesbianas, Bisexuales, Travestis y Transexuales; Pueblos Indígenas; Infancia y Adolescencia; Personas con Deficiencia; Personas Mayores; Promoción de la Igualdad Racial; Políticas Públicas para Mujeres; Comunidades Brasileñas en el exterior; Derechos Humanos; Pueblos Indígenas; Defensa Civil y Asistencia Humanitaria; Recursos Humanos en la Administración Pública Federal; Seguridad Pública; Economía Solidaria; Ciudades; Agricultura y Pesca; Seguridad Alimentaria y Nutricional; Infanto-juvenil por el Medio Ambiente; Medio Ambiente; Arranjos Productivos Locales; Desarrollo Rural Sostenible; Conferencia de Control Social y Transparencia; Asistencia Técnica y Extensión Rural; Empleo y Trabajo Decente; Desarrollo Regional; Educación Básica; Formación Profesional Científica; Ciencia, Tecnología e Innovación; Formación Profesional; Deporte; Comunicación; Cultura; Educación; Educación Escolar Indígena; Salud Ambiental; Salud; Ciencia, Tecnología e Innovación en Salud; Medicamentos y Asistencia Farmacéutica; Salud Bucal; Gestión del Trabajo y la Educación en la Salud; Salud Indígena; Asistencia Social; Salud del Trabajador; Salud Mental (Ramos y Faria, 2013).

### **Fuentes consultadas**

Ayala Sánchez, Alfonso (2012). “Tecnología digital”, en Alfonso Ayala Sánchez (Coord.), *Democracia en la era digital*, Congreso del Estado de Veracruz LXII Legislatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 39-63.

Barreto, Leonardo y David Fleischer (2008). “Reformas políticas y democracia en Brasil”, en Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco Henríquez (Coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, IDEA Internacional, pp. 315-352.

De Souza Rocha, Melina (2011). “La Comisión de Legislación Participativa y la participación de las ONG: ¿participación popular en Brasil?”, en Yanina Welp y Laurence Whitehead (Comp.), *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, pp. 51-73.

Fujiwara, Thomas (2010). “Voting Technology, Political Responsiveness, and Infant Health: Evidence from Brazil”, en *Econométrica. Journal of Econometric Society*, Vol. 83, 63 p.

Íliada Lopes, Iole (2012). “Partido de los Trabajadores: una síntesis de múltiples determinaciones”, en Roberto Regalado (Coord.), *La izquierda Latinoamericana a 20 años del derrumbe de la Unión Soviética*, México: Ocean Sur, pp. 238-249.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Página oficial consultada el 4 de junio de 2016, a través de la siguiente dirección URL:

[http://www.ibge.gov.br/estadosat/temas.php?sigla=rs&tema=sinopse\\_censodemog2010](http://www.ibge.gov.br/estadosat/temas.php?sigla=rs&tema=sinopse_censodemog2010)

International IDEA (2012). *Una introducción al voto electrónico: Consideraciones esenciales*, Policy Paper, Estocolmo, 38 p.

José Julio Fernández Rodríguez, et al (2007), *Voto electrónico. Estudio comparado en una aproximación jurídicopolítica (Desafíos y posibilidades)*, Pról. Jacinto Faya Viesca, México, FUNDAp Política y Administración Pública, 178 p.

Marcelino, Ueslei (2015), “Con el juicio a Rousseff, Brasil tiene ahora tres crisis superpuestas: José Natanson”, en *Sputnik Mundo*, Secc. América Latina (4 de diciembre). Disponible en: <https://sptnkne.ws/fbrB>

Maricato, Erminia (2015). “La política urbana del Partido de los Trabajadores en el Brasil: De la utopía al *impasse*”, en *El giro a la izquierda de los gobiernos locales en América Latina*, pp. 407-437.

Martínez Dalmau, Rubén (2013). "Constitucionalismo y democracia ante las nuevas tecnologías de la comunicación y la información", en Noguera Fernández, Albert (coord.), *Crisis de la democracia y nuevas formas de participación*. Tirant, Valencia, pp. 317-332.

Montambeault, Françoise (2012). “¿Aprendiendo a ser ‘mejores demócratas’? El papel de las prácticas informales en las experiencias de presupuestos participativos en Brasil”, en Maxwell A. Cameron, Eric Hershbetg y Kenneth E. Sharpe (Edits.), *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, pp. 137-165.

Nicolau, Jairo (2015). “Impact of Electronic Voting Machines on Blank Votes and Null Votes in Brazilian Elections in 1998”. *Political Sci. Rev.*, Vol. 9, N. 3 Brazil, pp. 3-20. Disponible en <http://www.scielo.br/pdf/bpsr/v9n3/1981-3821-bpsr-9-3-0004.pdf>

Nogueira, Marco Aurélio (2013). “Brasil: continuidad, revisión y nuevas oportunidades”, en *América Latina, ¿del neoliberalismo al neodesarrollismo?*, México: Siglo XXI Editores, pp. 83-115.

Oliver, Lucio (2012). “Sistema político, relaciones elitistas y participación popular en Brasil hoy: Una historia de innovaciones progresistas y continuidad conservadora”, en Silvia Gómez- Tagle y Willibald Sonnleitner (Edits.) *Mutaciones de la democracia: tres décadas de cambio político en América Latina (1980-2010)*, México: El Colegio de México, pp. 113-134.

Pogrebinschi, Thomy. “Participación como representación: generación democrática de políticas públicas en Brasil”, en Maxwell A. Cameron, Eric Hershbetg y Kenneth E. Sharpe (Edits.), *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, pp. 77-104.

Porto de Oliveira, Osmany (2011). “Las dinámicas de transferencia del Presupuesto Participativo: una mirada hacia la acción de las élites”, en Yanina Welp y Laurence Whitehead (Comp.), *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, pp. 119-144.

Ramos, Alfredo y Claudia F. Faria (2013). “Las Conferencias de Políticas Públicas en Brasil: hacia un sistema integrado de participación y deliberación a nivel nacional”, en *Revista Española de Ciencia Política*, Núm. 32, pp. 43-63.

Reniu Vilamala, Josep María (2011), “Algunas certezas (pocas) sobre la introducción del voto electrónico”, en *Revista de Administración Pública 126 El voto electrónico, su administración y efectos sociopolíticos*, Vol. XLVI, Núm. 3, INAP, México, septiembre-diciembre.

Ricupero, Rubens (2011). “Brasil: ejemplo de éxito económico y social de una democracia de masas”, en *El momento político de América Latina*, España: Siglo XXI, pp. 183-205.

Spada, Paolo, et al (2015), “Effects of the Internet on Participation Study of a Public Policy Referendum in Brazil”, en *Policy Research Working Paper 7204*.

Turra, Julio (2007). “Lula en Brasil: un gobierno en su contradicción con su base social”, en [Beatriz Stolowicz](#), *Gobiernos de Izquierda en América Latina. Un balance político*, Ediciones Aurora, pp. 77-103.

Welp, Yanina (2015). “¿Quién, cómo y para qué? La innovación democrática bajo la lupa”, en *#InnovaPolíticaLatAm*. Artículo en línea, consultado el 9 de mayo de 2016 en <http://www.asuntosdelsur.org/innovapolitica/2015/08/12/quien-como-y-para-que-la-innovacion-democratica-bajo-la-lupa/>

Whitehead, Laurence (2011). “Prólogo”, en Yanina Welp y Laurence Whitehead (Comp.), *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, pp. 15-22.