

Diseño institucional y participación en políticas públicas: las Conferencias Nacionales en Brasil

Paula A. Rangel Torres ¹

Resumen

El diseño institucional de los mecanismos de participación en la política pública es un factor clave para la incidencia social en decisiones de gobierno. Sin embargo, esta variable ha sido poco analizada por la teoría política y por el enfoque de políticas públicas. La presente investigación busca contribuir a la discusión sobre el diseño institucional y su efecto en la calidad y eficacia de los procesos de participación en políticas pública mediante el análisis de las Conferencias Nacionales Brasileñas. Entre las variables analizadas se encuentran el diseño normativo y las características de la burocracia.

Palabras clave: participación, políticas públicas, diseño institucional, Conferencias Nacionales Brasil.

Summary

Institutional design in federal public administration is a relevant element in the outcome of social participation seeking to influence public policy processes. However, this variable has been little analyzed by political theory and public policy analysis. This research contributes to the analysis of government design and its effect on the quality and effectiveness of participation in public policy by analyzing the process of the National Conferences in Brazil as a benchmark for participation mechanism for defining and modifying policies public at the federal level. The variables analyzed are the normative design and the Brazilian bureaucracy characteristics.

¹ Maestra en Políticas Públicas por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, y licenciada en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México. Se ha desempeñado en distintos cargos en la Administración Pública a nivel federal y local en temas de políticas de educativas y de desarrollo social y comunitario. Ha realizado distintos trabajos académicos en temas de identidad, género, participación social y evaluación de políticas.

Fecha de recepción: 12 de Febrero 2017. Fecha de aceptación: 12 de Febrero 2018

Keywords: participation, public policy, institutional design, National Conferences in Brazil, efficiency.

Introducción

Algunos gobiernos han adoptado mecanismos de participación social directa para la construcción y modificación de políticas públicas ya sea con el objetivo de ampliar la democracia representativa más allá de los límites partidistas o por la mejora en la eficiencia gubernamental (Sørensen y Torfing, 2005: 197-199). En América Latina observamos diversas experiencias representativas como los presupuestos participativos, los consejos consultivos y plebiscitos en Brasil (Pogrebinschi, 2012: 77-80); los consejos comunales y las iniciativas ciudadanas en Venezuela y Bolivia (Wolff, 2013: 31-59), y los consejos y consultas ciudadanas en Chile (Grau, 2014).

La teoría política (Crozier, 1989: 9), (Bobbio, 2014: 49-73) (Cunill, 1997: 15-26) y los análisis de las políticas (Aguilar, 2014b: 24-27), (Lindblom, 1991: 9-12) enfatizan la importancia de incluir distintos actores sociales en el proceso de las políticas a fin de favorecer sus resultados en términos de democracia, eficiencia y eficacia. Además, se destaca la importancia que desempeñan las características y los tipos de actores sociales en dichos mecanismos (Stein, 2006: 97-133). La relación entre participación social en políticas públicas y su eficiencia no es lineal; por el contrario, presenta múltiples efectos en los resultados tanto de los procesos en sí, en términos democráticos, como en la atención a la problemática que les dio origen (Font, *et al.*, 2012: 92-101), (Rowe y Frewer, 2000).

Esta tendencia participativa coloca a los gobiernos ante el reto de diseñar modelos institucionales que faciliten y mejoren la gestión de los procesos de participación social con miras a ampliar los sistemas democráticos y mejorar la eficiencia de las políticas públicas. En este trabajo se analiza el diseño institucional de las Conferencias Nacionales en Brasil y su relación con los resultados del proceso de incorporación de la participación directa en políticas públicas a nivel federal.

Diversos estudios (Pogrebinschi y Samuels, 2014; Avritzer y Leite, 2013; Ramos y Faria, 2013) han señalado la efectividad de las Conferencias como mecanismo de participación, enfatizando sus resultados

en materia de su incidencia en decisiones estatales, ya sea a través de leyes y normas (legislativo), o mediante decretos, programas y proyectos implementados desde los ministerios (Pogrebinschi, 2012). Dentro de las variables relevantes para dichos logros se encuentran las características de su diseño institucional, es decir, la planeación, operación y el uso de recursos destinados desde la institución hacia el logro de los objetivos del mecanismo.

Este texto presenta a manera de hipótesis que el diseño institucional, específicamente su aspecto normativo y las características de la burocracia, son factores relevantes de los resultados observados en el proceso participativo de las Conferencias Nacionales Brasileñas.

Para desarrollar lo anterior, el documento se divide en dos apartados. En el primero se aporta un esquema teórico-conceptual que retoma los enfoques politológicos y de políticas públicas a fin de analizar la incorporación de la participación en la esfera gubernamental. En el segundo se describe el proceso y se analiza el diseño institucional de las Conferencias y sus resultados en términos de incidencia. Al final se ofrecen algunas conclusiones y propuestas.

Marco conceptual de la participación políticas públicas

Dentro de la teoría democrática liberal se ubica la participación directa como un mecanismo que puede ya sea, mejorar, ampliar y complementar el sistema representativo o, por el contrario, transgredir, limitar y perjudicar la soberanía política establecida en el Poder Legislativo electo mediante los procesos de votación (Sørensen y Torfing, 2005: 212-218). Sin embargo, cada vez es más común conciliar ambas posturas como complementarias, tomando en cuenta que la participación es la fuente original de la democracia, a partir de la cual se institucionalizan los mecanismos de representación (Dussel, 2012: 563-566), por lo que en la teoría democrática, *representación* y *participación* ya no son conceptos antagónicos, sino interrelacionados dentro de sociedades complejas y pluralistas (Gurza e Insunza, 2014: 12-19).

La intervención social directa en políticas públicas se enmarca dentro del enfoque de democracia posliberal que considera la posibilidad de participar directamente en las acciones de gobierno como

ejercicio para el fortalecimiento de la ciudadanía, la creación de mecanismos horizontales de rendición de cuentas y el desarrollo social (Canto, 2007:11-15).

Para Sørensen y Torfing, la democracia posliberal expande y redefine los postulados de la democracia liberal representativa en tanto que acentúa su carácter procesal, lo que implica pensarla desde categorías políticas de conflicto de actores, argumentación de valores y propuestas, así como formas incrementales en el alcance de objetivos en materia de política pública. La propuesta, por tanto, es el fortalecimiento de mecanismos horizontales de gobernación que reconozcan estas categorías y las incluyan dentro del proceso de formulación de políticas (Sørensen y Torfing, 2005: 227-230).

Esta nueva forma de estructurar las relaciones entre el Estado y la sociedad mediante formas horizontales de toma de decisiones se conceptualizan con el término *gobernanza*. Esta implica nuevos procesos en los que el gobierno define los problemas mediante consultas, acuerdos y formas colaborativas, por lo que reconoce y formaliza la participación de agentes privados y sociales, a través de redes, en la prestación de servicios. Desde la gobernanza se considera que estos procesos son apropiados, eficaces y más responsables conforme a las necesidades actuales, tornándose en un asunto de “buen gobierno” (Aguilar, 2010).

Dentro de análisis de política pública, autores como Lindblom y Wildavsky incorporan la complejidad social e institucional a sus premisas y consideran que la política pública no está exenta de procesos participativos de distintos sectores de la población (incluyendo las burocracias), quienes, más que limitar las decisiones, las expanden y mejoran sus resultados (Aguilar, 2014a: 42-80).

Para Lindblom, desde un enfoque pluralista, el análisis y la política pública deben incorporar no solo el criterio técnico de eficacia en los resultados, sino también el aspecto político-democrático en la definición del problema y los mecanismos de solución. En otras palabras, el autor reconoce que existe un conflicto en la hechura de las políticas en regímenes democráticos, entre decisiones racionales informadas y generadas desde una cúpula de expertos, por un lado, y por el otro, el control político ciudadano del proceso de la política pública (Lindblom, 1991: 19-21).

Por su parte, Wildavsky señala que los objetivos de la política pública son antes que planeación abstracta, un equilibrio entre los deseos e intereses concretos de los participantes e interesados en el problema público convocante. Por ello, el análisis de la política pública no es un desarrollo intelectual sino un proceso social de “pedagogía pública” que busca generar metas no solo plausibles y acordes con los recursos, sino que también sean deseables conforme a su contexto social y cultural (Aguilar, 2014a: 72).

Desde el ámbito europeo, Jean Claude Thoenig señala que, a diferencia de los enfoques de política pública centrados en el Estado y la acción del gobierno, la acción pública reconoce la decisión pública como un espacio de convergencia de múltiples actores, intereses, valores establecidos dentro de un contexto social específico (Thoenig, 1997), (Lascoumes y LeGalès, 2014:14-20). Estos enfoques coinciden en que el proceso de la política pública depende en gran medida de los actores (sus intereses, recursos, capacidades), el contexto y la problemática a la que busquen dar respuesta. Por tanto, la política pública no es racional -entendida como un proceso lineal, secuencial, aséptico y libre de valores-, sino que, por el contrario, es conflictiva e incierta, reflejo del sistema democrático y plural en el que se inscribe.

Sin embargo, la operatividad para incorporar la participación directa en el proceso de las políticas, así como los alcances de la misma, son aún temas pendientes. Esto se explica en parte por la diversidad de procesos históricos y sociales para la generación de instituciones de participación, las cuales pueden ser resultado de una lucha ciudadana concreta por la incidencia en las decisiones (demanda de participación) o ser ofertadas por las entidades gubernamentales con diversos fines (Canto, coord., 2007: 13-15).

La bibliografía define las *instituciones* como el conjunto de reglas, formales e informales, que estructuran comportamientos. En su aspecto formal, se observan mediante normas escritas (leyes, reglamentos, manuales), mientras que lo informal se reconoce a través de rutinas, costumbres, tradiciones y formas de hacer específicas (Vergara, 2012: 35-37). A través de la estructuración de conductas, las instituciones favorecen la confianza y la permanencia en los intercambios políticos, económicos y sociales (North, 1991).

Por su parte, conforme a Cunha, las instituciones políticas han sido creadas como medio para organizar o contener el ejercicio del poder. En las sociedades democráticas se han creado instituciones que han

favorecido la representación y la participación de las personas que habitan en la comunidad (Cunha, 2014).

Asimismo, y siguiendo a la autora, nos referimos a diseño institucional como el proceso de creación o reorganización deliberada de instituciones que buscan incidir en espacios sociales específicos. La autora enfatiza que a través de la creación de instituciones, específicamente la planeación, reglamentación y estructuración de mecanismos y procesos, se pretende generar un resultado concreto; sin embargo, el diseño, al igual que todas las experiencias institucionales, se enfrenta a un contexto social, político y económico cuyas influencias repercuten en los efectos concretos de la intervención. La creación de instituciones y mecanismos implica una situación “ideal” en contraposición al campo “real” de las dinámicas sociales (Cunha, 2014:15-18).

Dentro de este marco, nos referimos a aquellas instituciones que han sido creadas a fin de incorporar la participación directa en el proceso de políticas públicas en un marco de democracia posliberal. Avritzer (2008) las nombra *instituciones participativas*, es decir, formas de incorporación de ciudadanos y asociaciones de la sociedad civil en la deliberación sobre políticas (Avritzer, 2008: 45). Autores como Isunza y Hevia las denominan *interfaces socioestatales*, “espacios de participación, interpelación y control del poder estatal” (Isunza, 2006: 269).

La bibliografía sobre diseño institucional, conforme a su característica propositiva, hace énfasis en la idea del diseño adecuado para alcanzar objetivos, en especial, sobre las características internas y contextuales necesarias para que los mecanismos participativos sean eficientes y eficaces en términos democráticos. Autores como Archong Fung destacan la importancia de las características institucionales para generar y mejorar los espacios de interlocución entre gobierno y sociedad, con resultados en términos de legitimidad, justicia y efectividad de las políticas (Fung, 2006). En su análisis sobre distintos gobiernos participativos con poder de decisión, Fung y Wright señalan que dichos ejercicios están caracterizados dentro de tres principios: una orientación práctica hacia la resolución de problemas concretos, participación de gente de base tanto de la parte social afectada/interesada como de los gestores o la burocracia involucrada, y el desarrollo deliberativo del proceso participativo. En el ámbito institucional, los autores observan tres propiedades en su diseños que favorecen los resultados: 1) delegación de recursos y autoridad hacia mecanismos locales de participación, 2) supervisión y coordinación central

que funge como enlace de responsabilidad y 3) comunicación con los niveles de gobierno, que está centrada en modificar la correlación de fuerzas del Estado, a fin de colonizar el poder y modificar los procedimientos de ejercicio del poder (no al poder en sí) (Fung y Wright, 2012: 156-162).

Otra variable importante es la escala en la que se desarrollan los diseños participativos: tradicionalmente, en el ámbito local se observa un mayor número de experiencias participativas y con mejores resultados (Font, *et al.*, 2012: 59); sin embargo, ello no limita la posibilidad de generar espacios nacionales de incidencia.

Finalmente, sobre los efectos e impactos de la participación directa en políticas públicas no existe un consenso, lo que se observa es que los resultados dependen de las características de los actores participantes, el contexto social, el tipo de problema y la política resultante. Sin embargo, en general se destacan dos líneas de análisis para considerar la calidad de los resultados de los mecanismos de participación. Una es en términos de eficiencia democrática, esto es, la capacidad real de la participación para incidir en el proceso de la política pública, lo que implica un reacomodo en la distribución del poder de decisión y un aumento de la calidad ciudadana. La otra línea es la eficacia sustantiva para dar solución al problema identificado por la política pública, esto es, que el mecanismo otorgue mejores soluciones que las decisiones y acciones realizadas sin la participación pública.

A partir del análisis de las Conferencias Nacionales de Políticas desarrolladas en Brasil, y tomando el caso del sector de asistencia social, a continuación se caracteriza el diseño institucional y se observa su incidencia en los resultados de los procesos de democracia directa.

Diseño institucional de las Conferencias Nacionales brasileñas y sus resultados

Las Conferencias Nacionales son instituciones participativas que reúnen a representantes del gobierno federal con la ciudadanía a nivel subnacional y local. Conforme a Leite de Souza, son “procesos participativos de interlocución entre Estado y sociedad, convocados por el Poder Ejecutivo y desarrollados en etapas interconectadas a partir de la elección de representantes y la formulación de propuestas para políticas públicas” (Leite de Souza, *et al.*, 2013: 26). Representan un canal de

participación legitimado en el sistema político brasileño cuyo objetivo es mediar la toma de decisiones de políticas públicas entre el gobierno y la sociedad en diversas temáticas.

Las Conferencias surgieron hacia 1930 como instrumento para la articulación y centralización federal, aumento de la racionalidad administrativa, mediante la ampliación del conocimiento técnico y así mejorar la implementación de la política en los niveles subnacionales (Leite de Souza, *et al.*, 2013: 9). Hacia 2003 comenzaron a redefinirse y desarrollarse ampliamente con objetivos de redemocratización de la administración central (Pogrebinschi, 2012: 80).

Diversos autores (Pogrebinschi, 2012; Avritzer, 2008; Cunha, 2014) consideran que la Constitución de 1988 y la llegada al gobierno del Partido del Trabajo fueron una pauta para el incremento de las instituciones participativas en general y en especial de las Conferencias. Datos oficiales estiman que entre 1941 y 2013 se realizaron 138 Conferencias Nacionales de 43 áreas temáticas en los tres niveles de gobierno. También señalan la participación, durante ese tiempo, de alrededor de nueve millones de personas (Secretaría General: 2016). Conforme a Pogrebinschi (2012) 71.3% fueron Conferencias realizadas durante el gobierno petista de Lula (2003-2010).

Souza señala cuatro tipos de objetivos formales de las Conferencias que pueden combinarse dentro de cada convocatoria, por lo que no son excluyentes: 1) difusión de ideas y afirmación de compromisos, 2) evaluación y diagnóstico de una situación específica, 3) ampliación y fortalecimiento de espacios participativos, y 4) formulación de propuestas o directrices de políticas (Leite de Souza, *et al.*, 2013:40).

En general, el proceso inicia mediante un acto administrativo de convocatoria, ya sea un decreto presidencial u ordenanza (inter) ministerial en el que se define el tema, los objetivos y alcances, el órgano responsable, así como su agenda y la mecánica. Es un proceso abierto al público en el que participan ciudadanos vinculados y personas interesadas en la temática.

Posteriormente, comienzan las actividades a nivel municipal en las que sociedad civil y sector gubernamental deliberan y nombran a representantes para el ámbito subnacional, y redactan las conclusiones del proceso. Son momentos de discusión, resolución de conflictos y toma de decisiones colectivas, en las que no solo participan el sector gubernamental y la ciudadanía, sino también el sector

laboral y el académico (Leite de Souza, 2013:41). Un proceso similar sucede a nivel subnacional, que concluye aproximadamente un año después de emitida la convocatoria, en la Conferencia Nacional. Paralelo a las actividades municipales y subnacionales, pueden desarrollarse conferencias virtuales y libres cuyas resoluciones son integradas en el evento nacional (Pogrebinschi, 2012: 87-90).

Las investigaciones sobre esta experiencia de participación se han centrado en analizar distintas facetas del mecanismo, como su sistema de participación y deliberación (Ramos y Faria, 2013), la idea de representación que implica para el sistema democrático (Pogrebinschi y Samuels, 2014), su relación con la “densidad asociativa” entre gobierno y sociedad (Hevia, 2011), así como sus efectos para temas específicos como el empleo y trabajo decente (Abramo, *et al.*, 2014).

Estos estudios coinciden en señalar como una de las variables relevantes para la eficiencia de la Conferencias su diseño institucional, en especial los recursos aportados por las instituciones gubernamentales en los tres niveles de gobierno, así como el marco normativo que los sustenta (Avritzer 2008; Cunha, 2013) que si bien no son factores únicos en la explicación de su impacto, sí representan un engranaje que facilita el proceso participativo. A partir de estas dos variables, a continuación se analizará el caso específico de la asistencia social.

Diseño institucional de la Conferencia Nacional de Asistencia Social

El diseño y desarrollo de las Conferencias abarca a una amplia gama de actores y recursos tanto institucionales como no institucionales. Estos últimos incluyen recursos como tiempo y dedicación (costos de oportunidad) de los integrantes de movimientos sociales y ciudadanos, sindicatos y actores de conocimiento. En cuanto a lo institucional, se despliegan recursos financieros y de personal burocrático (tanto gabinete como operadores), marcos normativos generales y específicos, así como la incorporación de representantes de gobiernos nacional y subnacionales, e incluso del Poder Legislativo. Retomaremos dos factores centrales del diseño de las Conferencias: la burocracia y el marco normativo.

La administración brasileña se caracteriza por contar con alta capacidad funcional a pesar de ser relativamente pequeña. Su burocracia se ubica en el primer lugar regional tanto en el índice de mérito, que evalúa el grado de profesionalización del servicio civil público (selección, ascenso y despido de

servidores públicos), como en el índice de capacidad funcional (que mide las características de los sistemas de remuneración salarial y de evaluación del desempeño). Por tanto, junto con Chile, representan la burocracia más institucionalizada en términos de capacidades y profesionalización en la región (Stein, 2006: 72-75). Se definen como burocracias que “opinan y actúan”, lo que implica que los servidores públicos tienen conocimiento especializado sobre el tema y área en la que inciden, y llegan a conformar grupos cohesionados y autónomos con alto grado de efectividad en las acciones. Aunado a la capacidad técnica, se cuenta con habilidades para establecer alianzas con otras dependencias o actores no institucionales, lo que les confiere capacidad de intermediación (Stein, 2006: 78). Esto implica que la gestión pública se efectúa desde el enfoque de lo político y no por la idea tradicional de administración de las decisiones. La acción técnica converge, se explica y realiza por el espacio conflictual de lo social (Loureiro, *et al.*, 2010: 11).

Un claro ejemplo de integración de lo político con la acción pública se observa en el Consejo Nacional de Asistencia Social, órgano paritario de deliberación colegiada adscrito al Ministerio de Desarrollo Social (mds) con poder vinculatorio. En general, los Consejos de políticas son instituciones participativas decretadas en la Constitución de 1988, en los que confluyen gobierno y sociedad civil en un área de política como la salud (Avritzer, 2008), la habitación urbana (Brasil y Carneiro, 2011) y los derechos humanos. Además, mantienen un fuerte componente territorial por ser en su mayoría Consejos municipales, con representación estatal y nacional. Algunas características importantes de estas instituciones son el número limitado de consejeros y su permanencia, mayor estabilidad y profesionalización que se llega a adquirir, así como la posibilidad de ser un órgano ejecutor, incluso con capacidad de sanción (Avritzer, 2008; Cunha, 2004).

En el tema de la asistencia confluyen dos aspectos centrales en los gobiernos latinoamericanos: por un lado la pobreza y el desarrollo social, y por el otro, la participación de la población en las decisiones de políticas a fin de superar las condiciones de desigualdad (Cunha, 2013). La creación de los Consejos implica un hito en las políticas de asistencia social, ya que confluye una lucha histórica por la reivindicación de derechos sociales y la descentralización política de los gobiernos locales (Cunha, 2009; Hevia, 2011). En este contexto, se reconoce el derecho constitucional a la asistencia social, se crean

Consejos en cada uno de los municipios y se instaure, en 2006, el Sistema Único de Asistencia Social (suas).

Hevia (2011) señala que las características del desarrollo histórico de la ciudadanía y su relación con el Estado fortalecieron la capacidad de diálogo visible en los Consejos y las Conferencias. De la parte gubernamental, destaca la disposición de recursos como la voluntad política, la asignación concreta de presupuestos y las “horas-hombre” destinadas a los mecanismos participativos.

Los profesionales que participan en el sector son actores clave para elevar la discusión y para poder traducir los lineamientos de políticas en disposiciones específicas que permitan hablar de un Sistema Único con normas similares y con políticas integradas en el vasto territorio de Brasil (Hevia, 2011: 100-101).

Aunada a la capacidad burocrática presente en las Conferencias, su diseño institucional se fortalece por medio de su esquema normativo. La Constitución brasileña de 1988 señala que “[...] todo poder emana del pueblo, el cual se ejerce por medio de representantes electos o directamente” (Constituição, 2012: 11). Esta voluntad constitucional participativa se instituye a través de la ley orgánica de la administración federal (Cámara dos Deputados, 2003) y el Decreto que instituye la Política Nacional de Participación Social (Presidência da República, 2014) con el objetivo de fortalecer y promover los mecanismos y las instancias democráticas de diálogo y actuación conjunta entre el gobierno y la sociedad civil para la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de la gestión pública.²

Además del esquema legal nacional, cada Conferencia está definida por la normatividad sectorial y la generada para cada uno de los ejercicios de participación. En su caso, las Conferencias de Asistencia Social están basadas en la Ley de Asistencia Social, el decreto de Convocatoria y los Reglamentos

²La PNPS fue decretada por la entonces presidenta Rousseff en mayo de 2014; sin embargo, tras una pugna con el Congreso, la Cámara de Diputados votó por su anulación en octubre del mismo año, suspensión que permanece hasta la fecha. Agradezco la observación de este punto por parte del comité editorial.

creados en cada proceso, que establecen objetivos, actores y características a fin de mantener su certeza jurídica.

En el proceso iniciado en febrero de 2015, el Ministerio de Desarrollo Social (mds) en conjunto con el Consejo Nacional de Asistencia Social (cnas) publicó en el *Diario Oficial* la Convocatoria a la x Conferencia Nacional, con el objetivo de “evaluar la situación actual de Asistencia Social y proponer nuevas directrices para su mejora, en especial sobre los avances del Sistema Único de Asistencia Social” hacia la siguiente década (mds, 2015a:2).

La discusión se dividió en cinco temas: i) dignidad humana y justicia social como principios para consolidar el suas; ii) participación social; iii) primacía de la responsabilidad estatal (suas público, universal, federal y republicano); iv) evaluación del trabajo del suas en la consolidación del pacto federativo, y v) asistencia social y derecho en el ámbito del pacto federativo. Después de la realización de las conferencias municipales, del 11 mayo al 10 de agosto, y las estatales (hasta el 19 de octubre), la Conferencia Nacional (7-10 diciembre) incluyó la discusión de los cinco temas señalados, así como plenarias divididas por regiones geográficas y nuevamente por temáticas.

Según la información presentada por el cnas, la Conferencia Nacional reunió a 1410 delegados, 177 invitados, así como a colaboradores, expositores, equipo de apoyo y otros. Solo los delegados tuvieron derecho a voz y voto, y se dividieron en natos (36 consejeros del cnas), municipales, estatales y del Distrito Federal (1314) y nacionales (60) (mds, 2015b:3).

Como resultado, se publicó el documento “Deliberaciones de la x Conferencia Nacional de Asistencia Social” que reúne una lista de 41 prioridades por región y 71 resoluciones temáticas, las cuales son insumo para la construcción del Plan Decenal de Asistencia Social y el futuro cercano y lejano del suas.

Resultados de la participación en la política pública

Diversos autores (Hevia, 2011: 99-101; Ramos y Faria 2013; Pogrebinschi, 2012; Pogrebinschi y Samuels, 2014) coinciden en señalar que el proceso deliberativo, normativo y de representación que se lleva a cabo a través de las Conferencias incide en la formulación, implementación y evaluación de la

política no solo en el Poder Ejecutivo, sino también en el Legislativo. Los autores enfatizan que las Conferencias favorecen los intereses de grupos minoritarios y la temática de derechos humanos (mujeres, adultos mayores, grupos indígenas, igualdad racial, comunidad lgbt, etc.). Aunque la incidencia no está suficientemente clara, existe una relación entre el número de Conferencias realizadas y los decretos ejecutivos sobre la materia (Pogrebinschi, 2012:94-99).

El ámbito de la Asistencia Social es un caso emblemático ya que es posible ver resultados positivos tanto en materia de eficacia democrática (construcción ciudadana y equilibrio de poder) y eficacia en la política pública. Dichos resultados se observan a partir del proceso deliberativo de los actores y el diseño operativo del mecanismo de las Conferencias.

Si bien este análisis no profundiza sobre el tema de la sociedad civil, es innegable que sin su presencia permanente, las Conferencias tendrían otro tipo de resultados. El cnas es un órgano constituido y representante de la sociedad civil vinculado a la estructura administrativa responsable de la asistencia social. Entre sus principales competencias está aprobar la Política Nacional de Asistencia Social, garantizar la eficacia del sistema descentralizado y participativo de la asistencia social y convocar a la Conferencia Nacional.

Asimismo, los actores gubernamentales son también un factor clave para el éxito. No solo en materia de oferta de recursos económicos (pago de espacios, alojamiento, viáticos, etc.), sino en las características de la burocracia que comparte los valores tanto en materia de asistencia social como en la relevancia de la participación social y ciudadana en las políticas públicas.

Finalmente, es importante observar las características del diseño operativo de este mecanismo, el cual encuentra en el engranaje normativo uno de sus principales pilares en tanto que sienta las bases legales y de legitimidad del proceso.

Conclusiones y recomendaciones.

El diseño institucional es un factor clave para explicar la capacidad de incidencia social y los resultados de los ejercicios de participación en políticas públicas. Las Conferencias Nacionales, en especial las que se desarrollan en el ámbito de la asistencia social, son un referente importante sobre este tema.

Retomando la propuesta de Fung y Wright (2012: 156-170), observamos que las Conferencias contienen los tres principios de los gobiernos participativos:

- Orientación práctica hacia la resolución de problemas concretos establecidos en los objetivos especificados en el marco normativo de la Conferencia: evaluar y proponer nuevas directrices para su mejora y hacia la siguiente década (mds, 2015a:2).
- Participación de gente de base tanto de la parte social afectada o interesada (cnas a nivel local, así como público en general) y de los gestores o burocracia involucrada (mds).
- El desarrollo deliberativo del proceso de participación a través de la serie de encuentros locales, subnacionales y nacional, documentados y publicados posteriormente en el *Diario Oficial*.

Además, las Conferencias contienen las propiedades institucionales señaladas como aquellas que favorecen sus resultados:

- Delegación de recursos y autoridad hacia mecanismos locales de participación a través del mds y el cnas locales y subnacionales.
- Supervisión y coordinación central a través del mds y el cnas federales.
- Centrada en modificar la correlación de fuerzas del Estado no solo a través de las Conferencias, sino principalmente mediante el cnas que es un órgano con amplia participación ciudadana.

En síntesis, este trabajo señala dos variables relevantes dentro del diseño institucional que favorecen los resultados en materia de participación social en políticas públicas: el marco normativo y las

características de la burocracia. A través del análisis de las Conferencias Nacionales de Asistencia Social, se ejemplificó un mecanismo participativo a nivel federal, señalando sus características y alcances.

Se concluye que es necesario reforzar la parte política y conflictual de las políticas, pues se reconoce que las decisiones de política pública implican al mismo tiempo eficiencia y democracia. Esto conlleva, además, repensar y proponer espacios de mejora sobre los diseños operativos para incorporar la participación en las políticas a nivel federal a fin de observar la calidad de sus resultados en el fortalecimiento de la democracia y en la equidad social.

Bibliografía.

Abramo, Lais, Andrea Araújo y Andrea Bolzon, 2014, “Importancia de los procesos participativos: la experiencia de las conferencias nacionales de políticas públicas del Brasil”, en Martín Hopenhay, *et al.* (eds.), *Pactos sociales para una protección social más inclusiva*, cepal, Cooperación Alemana.

Aguilar Villanueva, Luis, 2010, *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*, Ciudad de México, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.

Aguilar Villanueva, Luis, 2014a, “Estudio introductorio”, en *La hechura de las políticas*, Ciudad de México, Porrúa.

Aguilar Villanueva, Luis, 2014b, “Estudio introductorio”, en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Ciudad de México, Porrúa.

Avritzer, Leonardo, 2008, “Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático”, *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, núm.1.

Avritzer, Leonardo y Clovis Leite de Souza, (orgs.), 2013, *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*, Brasil, ipea.

Bobbio, Norberto, 2014, *El futuro de la democracia*, México, FCE.

Brasil, Flavia y Ricardo Carneiro, 2011, “Democracia y diseños institucionales participativos en políticas urbanas: estudio de la experiencia brasileña contemporánea”, *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, núm.39, Quito.

Câmara dos Deputados, 1993, “Lei Orgânica da Assistência Social: Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993”, Brasil.

Câmara dos Deputados, 2003, “Lei Nº10.683 de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências”, Brasil.

Canto Chac, Manuel (coord.), 2007, *Nuevos enfoques, nuevos actores de desarrollo social*, Ciudad de México, UAM.

Canto Chac, Manuel, 2008, “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo”, *Política y Cultura*, núm. 30, Ciudad de México.

Constituição da República Federativa do Brasil, 2012, 35ª ed., Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados.

Cunha, Eleonora S.M., 2004, “Participação política e o enfrentamento da questão social: o potencial dos conselhos de políticas e do orçamento participativo no Brasil”, viii Congreso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, Coimbra.

Cunha, Eleonora S.M., 2009, *Efetividade deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/2006)*, teses doutorado, UFMG.

Cunha, Eleonora S.M., 2013, *Efetividade Deliberativa de Conselhos de Assistência Social*, San Pablo, Paco Editorial.

Cunha, Eleonora S.M., 2014, “Desenho institucional, participação e deliberação democráticas: conexões” en Cunha y Delanusse (orgs.), *Desenho institucional, democracia e participação: Conexões teóricas e possibilidades analíticas*, Belo Horizonte, D’Placido.

Cunill, Nuria, 1997, “Los posibles fundamentos de la participación ciudadana”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 58, México.

Crozier, Michel, 1989, *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*, Ciudad de México, FCE.

Dussel Ambrosino, Enrique, 2012, “Democracia participativa, disolución del Estado y liderazgo político”, *Alegatos*, núm. 82, Ciudad de México.

Font, Joan, *et al.*, 2012, “Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica”, en Manuel Canto (coord.), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Ciudad de México, BBAPdf -Siglo XXI.

Fung, Archon, 2006, “Varieties of Participation in Complex Governance”, *Public Administration Review*, vol. 66.

Fung, Archon y Erik Olin Wright, 2012, “En torno al gobierno participativo con poder de decisión”, en Manuel Canto (coord.), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Ciudad de México, BBAPdf, Siglo XXI.

Grau, Olaya, 2014, “Gobernanza y redes de políticas públicas: el caso de la política habitacional chilena”, *Gestión y análisis de políticas públicas*, núm. 12, Madrid.

Gurza Lavalle, Adrián y Ernesto Isunza Vera, 2015, “Representación y participación en la crítica democrática”, *Desacatos*, núm. 49, Ciudad de México.

Hevia, Felipe, 2011, “Participación ciudadana institucionalizada y organizaciones civiles en Brasil: articulaciones horizontales y verticales en la política de asistencia social”, *Estudios Sociales*, núm. 39, Universidad de los Andes, Bogotá.

Isunza Vera, Ernesto, 2006, “Para analizar procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas”, en Isunza y Olvera (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Ciesas, MA Porrúa.

Leite de Souza, *et al.*, 2013, “Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político”, en Leonardo Avritzer y Clovis Leite de Souza (orgs), *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*, Brasil, ipea.

Lascoumes, Pierre y Patrick LeGalès, 2014, *Sociología de la acción pública*, Ciudad de México, Colmex.

Lindblom, Charles, 1991, *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.

Loureiro, Maria R., Fernando Luiz Abrucio y Regina Silva Pacheco (orgs.), 2010, *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrático no século xxi*, Río de Janeiro, FGV.

mds, 2015a, “Portaria Conjunta N°1, 2015 (9 de Fevereiro), Dispõe sobre a convocação extraordinária da X Conferência Nacional de Assistência Social e dá outras providências, DOU 10/02/2015, Brasil.

mds, 2015b, Resolução N° 13, 2015 (26 de Novembro), Aprova o Regulamento da X Conferência Nacional de Assistência Social. DOU 27/11/2015, Brasil.

North, Douglas C., 1991, “Institutions”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, núm. 1.

Pogrebinschi, Thamy, 2012, “Participación como representación: generación democrática de políticas públicas en Brasil”, en Maxwell A. Cameron, Eric Hershberg y Kenneth Sharpe, *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, Ciudad de México, Flacso.

Pogrebinschi, Thamy y David Samuels, 2014, “The Impact of Participatory Democracy: Evidence from Brazil’s National Public Policy Conferences”, *Comparative Politics*, vol. 46, núm. 3.

Presidencia da República, 2014, “Decreto nº 8.243 del 23 de mayo de 2014, que instituye la Política Nacional de Participación Social”, Brasil.

Ramos, Alfredo y Claudia Faria, 2013, “Las Conferencias de Políticas Públicas en Brasil: hacia un sistema integrado de participación y deliberación a nivel nacional”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 32.

Rowe, Gene y Lynn Frewer, 2000, “Public Participation Methods: A Framework for Evaluation”, *Science, Technology, & Human Values*, vol. 25, núm. 1.

Secretaria General, 2016, Participação Social. Conferencias Nacionais. En <http://secretariageral.gov.br/participacao-social/conferencias> (Consultado: abril, 2016).

Sørensen, Eva y Jacob Torfing, 2005, “Network Governance and Post-Liberal Democracy”, *Administrative Theory and Praxis*, vol. 27, núm. 2.

Stein, Ernesto, 2006, *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*, Washington, bid-Planeta.

Thoenig, Jean-Claude, 1997, “Política pública y acción pública”, *Gestión y Política Pública*, vol. vi, núm., 1, Ciudad de México.

Vergara, Rodolfo, 2012, “El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política”, en Vergara (comp.), *Organización e instituciones*, BBAPDf. EAPDf. Siglo XXI.

Wildavsky, Aaron, 1962, “The analysis of issue-contexts in the study of decision-making”, *The Journal of Politics*, vol. 24, núm. 4.

<https://doi.org/10.18504/rl012-001-2018>

Relacso (2018):12:e0120012018

Wolff, J., 2013, “Towards Post-Liberal Democracy in Latin America? A conceptual framework applied to Bolivia”, *Journal of Latin America Studies*, vol.45, núm. 1, Reino Unido.