

**PORTO ALEGRE**  
**Desafíos de la democracia participativa**



*Marion Gret y Yves Sintomer*

**PORTO ALEGRE**  
**Desafíos de la democracia participativa**

Ediciones  
Abya-Yala

Ciudad  
Centro de investigaciones

2002

**PORTO ALEGRE**

**Desafíos de la democracia participativa**

*Marion Gret e Yves Sintomer*

1a. Edición Ediciones ABYA-YALA  
12 de Octubre 14-30 y Wilson  
Casilla: 17-12-719  
Teléfono: (593 2) 2 562-633 / 2 506-247  
Fax: (593-2) 2 506-255 / 2 506-267  
E-mail: editorial@abyayala.org.  
Quito-Ecuador

Ciudad  
Fernando Meneses OE6B N2457 (265) y Av. La Gasca  
Casilla 1708-8311  
Telfs.: 2225198 - 2227091  
Fax: 2500322  
E-mail: confe@ciudad.ecuanex.net.ec  
Quito-Ecuador

Impresión Producciones digitales Abya-Yala  
Quito-Ecuador

ISBN: 9978-22-264-2

Traducido por Jorge Gómez R. de la versión francesa: *Porto Alegre L'espoir d'une autre démocratie*, Éditions La Découverte, París, 2002, ISBN 2-7071-3608-5.  
Con las debidas licencias.

Traducción revisada por Franklin Ramírez y Elena Crespo

Impreso en Quito-Ecuador, Agosto del 2002

# ÍNDICE

Prefacio:	
El presupuesto participativo de Porto Alegre: contexto político y marco teórico.....	7
Introducción.....	19
1. Porto Alegre, “ciudad roja” .....	25
2. El presupuesto participativo: un dispositivo original.....	45
3. Los desafíos de la eficacia y de la participación .....	79
4. Los desafíos de la institucionalización y de la escala .....	115
Conclusión: hacia otra democracia.....	147
Bibliografía.....	155



## PREFACIO

# El presupuesto participativo de Porto Alegre: contexto político y marco teórico

### 1

La discusión sobre democracia participativa se ha puesto de moda en América Latina en los últimos años. La cuestión de saber si se trata de una posible tendencia histórica de fondo o de un mecanismo secundario de ingeniería institucional, de una nueva concepción del espacio público o de un oportuno salvavidas para la desprestigiada democracia liberal, queda todavía abierta.

Nos parece que el debate merece ser profundizado sin esquematismos ideológicos y falsos radicalismos, pero evitando también la fácil aceptación de los clichés de ciertos organismos internacionales, tan proclives a encontrar ‘nuevos paradigmas’ y juegos retóricos que maquillan su rutina de remediación burocrática e inocua de las enormes inequidades del desarrollo planetario.

Por eso cabe celebrar la traducción y circulación del libro de Marion Gret e Yves Sintomer en cuanto despliegan instrumentos de análisis concretos que asocian una aguda y erudita conciencia de los debates teóricos e históricos sobre democracia con la investigación de terreno, en este caso, sobre el ejemplo contemporáneo más emblemático de la cuestión estudiada: el gobierno municipal de Porto Alegre, en Brasil, y su ahora globalmente famosa práctica del ‘Presupuesto participativo’.

Aunque el libro que ofrecemos a la curiosidad intelectual y cívica del lector ecuatoriano e hispanoamericano sea, en general, bastante claro y pedagógico como para prescindir de una detallada explicación del texto, nos parece que merecen ser contextualizados algunos aspectos de la empresa a la vez científica y política de Gret y Sintomer.

Primero, cabe señalar que este pequeño y ágil libro sobre Porto Alegre es también la faceta empírica de una empresa mucho más ambiciosa de uno de los autores, nada menos que un amplio ensayo post-doctoral sobre 'sociología de la justificación política' en la línea de sus trabajos anteriores sobre Weber, Habermas y los problemas de legitimación política de la modernidad democrática<sup>1</sup>. Ahí entra en juego toda la discusión post-habermasiana sobre el espacio público (con los aportes y matices de las críticas neo-marxistas y feministas), así como la refundación del discurso político-filosófico del liberalismo clásico a través de la obra de John Rawls y las varias 'ondas de choque' que produjo en la teoría política, suscitando reacciones tan imprevisibles como, por ejemplo: la recuperación de un discurso 'republicano-cívico' de raíz clásica, renacimiento e, incluso, democrático-revolucionaria, o el nacimiento de un 'marxismo analítico' que articula los enfoques de la elección racional con las exigencias de una teoría normativa de la justicia, tan denigrada y descuidada por el marxismo clásico (con argumentos discutibles y consecuencias, a veces, trágicas).

Estimulado por los efectos de la transición post-totalitaria o post-autoritaria de los regímenes de Europa del Este y de América latina, pero también por el distanciamiento entre las elites dirigentes y la población que se manifiesta incluso en las más consolidadas democracias industriales de occidente, este debate sobre el significado de las palabras 'deliberar, participar y representar' ha dado luz a una extensa literatura académica en Europa y Estados Unidos —con no pocas traducciones o reproducciones más o menos sugestivas e inventivas en América Latina. Afortunadamente, Gret y Sintomer tienen un alto sentido de la pertinencia y de la actualidad político-pedagógica de su problema de estudio, lo que les evitó escribir un libro deliberadamente erudito o lleno de sutiles discusiones teológicas sobre el sexo de los ángeles democráticos (¡aunque, eso sí, no descuidan la discusión sobre género y competencia participativa!). Sin embargo, la armadura teórica de sus investigación aparece en filigrana en el discreto pero sugestivo aparato de notas que tal vez permitirá al lector profundizar algunos de los temas abordados.

Otro aspecto que merece ser no sólo aclarado, sino tal vez justificado, es el origen de la obra aquí propuesta. ¿Porqué un libro



caracterizado por frecuentes comparaciones con procesos de democracia participativa implementados en Europa y en particular en Francia? ¿Porqué un libro francés sobre una experiencia brasileña? Antes de formular la ya clásica acusación de eurocentrismo o de imperialismo académico, cabe subrayar algunos aspectos de la relación cultural y política entre Francia y Brasil que, tal vez, no son fáciles de percibir desde las regiones hispanohablantes de nuestra América. Aunque el trabajo de Gret (una investigadora latinoamericanista) y Sintomer (un politólogo y militante de izquierda con amplia trayectoria de solidaridad antiimperialista) no sea la expresión directa de esta tradición, no hay que olvidar que, en el ámbito de las ciencias sociales, los vínculos entre Brasil y Francia van mucho más allá del poco innovador 'afrancesamiento' de gran parte de la cultura latinoamericana en los dos primeros tercios del siglo XX. Después de la gran ola de positivismo comtiano, que encontró en Brasil un suelo más acogedor que en la misma Francia, las figuras de Roger Bastide y Claude Levi-Strauss en antropología, la influencia preponderante del gran historiador y promotor académico Fernand Braudel, o la enseñanza en Río de Janeiro o en Sao Paulo de colaboradores de Pierre Bourdieu o de uno de los fundadores de la escuela neo-marxista de la regulación como Alain Lipietz, atestiguan una densidad de relaciones científicas e institucionales tal vez sin comparación en el resto de Iberoamérica.

Todo ello podría parecer más bien anecdótico y marginal en el caso de los dos autores del libro que presentamos si no fuera por la seriedad y la organicidad, propiamente política, del interés 'brasileño' de Gret y Sintomer. No se trata exactamente de dos paracaidistas post-habermasianos que decidieron aplicar sus acabados modelos conceptuales en cualquier paraíso lejano y exótico. Hace al menos veinte años que, en círculos minoritarios, pero muy activos política e intelectualmente, de la izquierda francesa, en particular de la izquierda antiestalinista de matriz trotskista y autogestionaria, el interés por Brasil tiene un carácter bastante diferente de la genérica solidaridad con los procesos de lucha popular en América latina. Si es verdad que la experiencia chilena, por ejemplo, fue interpretada como un proceso de Frente Popular muy parecido a experiencias análogas en Europa (a tal punto que la caída de la Unidad Popular

influyó profundamente en la reflexión estratégica de un dirigente comunista europeo como el italiano Berlinguer), la adhesión a las luchas latinoamericanas, incluso a las luchas guerrilleras, por activa y generosa que fuera, tuvo siempre más un ascendiente ético-emocional que un carácter político-ideológico intelectualmente articulado. Incluso, aunque en la izquierda más radical del viejo continente estuvieron de moda ciertos debates sobre el foquismo, la línea de masa o la guerra popular prolongada, ellos representaban sobre todo tácticas de demarcación retórica entre grupos y tendencias y no efectivas dinámicas de reflexión estratégica.

Por la particularidad del proceso de lucha y de construcción del movimiento social y de la izquierda brasileños en la fase de transición post-dictatorial, el caso de Brasil es bastante diferente. En contraste con las limitaciones culturales y organizativas de un marxismo-leninismo más o menos digerido y dogmático y de un nacionalismo-revolucionario más o menos verticalista -entonces todavía muy presentes en el resto del continente-, era claro que las modalidades y el contenido ideológico y programático de la construcción del Partido de los Trabajadores (PT) en los años 80 rompía tanto con los modelos vanguardistas de tipo foquista o estalinista como con la cultura política del populismo progresista del ala izquierda del gobierno Goulart o del PDT (Partido Democrático Trabalhista) de Leonel Brizola. El hecho de que los sectores más abiertos y menos dogmáticos de la izquierda revolucionaria brasileña hayan podido integrarse con el poderoso sindicalismo del ABC y con los sectores marginados organizados por el cristianismo popular, en un proyecto de 'nueva izquierda' abierto, dinámico y anclado en un inédito grado de autonomía del movimiento obrero, suscitó un interés muy concreto entre los militantes radicales y autogestionarios franceses, cansados de la relativa marginalidad social y del sectarismo ideológico que habían vivido después de 1968. A esto hay que añadir la precocidad y la densidad de la reflexión de matriz gramsciana sobre alianzas sociales y construcción de hegemonía en la intelectualidad brasileña cercana al PT, fenómeno que coincidía con la exigencia de encontrar un paradigma post-leninista en la izquierda radical francesa y europea. Todo esto explica que, cuando la popularidad del Foro Social Mundial (2000 / 2001) dio a conocer a

nuevos sectores y nuevas generaciones europeos y franceses, poco familiarizados con la historia política de Brasil, la experiencia del municipio de Porto Alegre, existía ya en Francia una ‘estructura de recepción’ de la problemática portoalegrense de la que el trabajo de Gret y Sintomer hace parte.

Los vínculos políticos e intelectuales que se tejieron en esta época entre militantes brasileños y europeos permitieron, por ejemplo, que varios sectores de la dirigencia del PT no acojan como un trauma tan sorpresivo y desestabilizador la caída del socialismo soviético; tenían, en efecto, un mejor conocimiento de los procesos sociales internos del bloque soviético y del carácter nefasto del modelo de socialismo estatista y autoritario que fracasó en Europa del Este. Por otro lado, el modo original de manejar la articulación (no siempre desprovista de dificultades y contradicciones) entre ‘la protesta y la propuesta’ promovido por el PT en su práctica de gobierno local fue rápidamente percibido por los militantes radicales y autogestionarios franceses como un valioso aporte a la búsqueda de una alternativa a la sobreideologización estéril de la disyuntiva entre reforma y revolución. Más concretamente, y eso aparece con claridad en el libro de Gret y Sintomer, la organicidad de la experiencia del PT, su anclaje en un poderoso proceso de lucha y de organización social (aquí también, no sin dificultades y contradicciones que no cabe eludir sino analizar), está vista como un contrapeso a la tendencia a promover la democracia participativa ‘desde arriba’ y como mecanismo de relegitimación de las elites gobernantes. Se trata de una clara referencia a los dilemas de ciertas experiencias de democracia local promovidas en particular por la social-democracia francesa, pero donde los militantes autogestionarios y ecologistas juegan también un papel importante. Eso dicho, Gret y Sintomer no eluden el análisis de la tendencia a la ‘socialdemocratización’ del mismo PT, aunque no descartan que se trate de una caracterización apresurada para definir un proceso más abierto que no tendrá, tal vez, el mismo significado y las mismas consecuencias que tuvo en la historia del movimiento obrero europeo.

Por eso mismo, la cuestión de las formas institucionales y del sentido de la institucionalización de las experiencias participativas es el nudo central de la reflexión de los dos autores. El mismo Tar-

so Genro, alcalde de Porto Alegre, admite que la visión ‘petista’ inicial acerca de la democracia participativa como mecanismo para desembocar en un ‘poder dual’ que se convertiría en trampolín de la ‘ruptura con el capitalismo’ era demasiado simplista. Sin embargo, ello no implica encarar la práctica de la democracia participativa local como una simpática autogestión de la miseria al margen de los procesos de decisión económicos y políticos que operan en nivel nacional y global.

Así, aunque no anuncien al definitivo ‘asalto al cielo’ ni resuelvan todos los dilemas de la construcción y de la gestión de una sociedad más justa, más equitativa y no deformada por la dictadura del mercado, las experiencias a veces heterogéneas que se reagrupan bajo el término de ‘democracia participativa’ tienen una inmensa ventaja sobre la clásica dialéctica de la acumulación revolucionaria: reflejan un proceso continuo de aprendizaje y de crecimiento cívico que no depende sólo de demarcaciones ideológicas predefinidas (las que, por su misma rigidez, se vuelven muy frágiles con el cambio de circunstancias) ni de las breves olas de entusiasmo histórico supuestamente alimentadas por la nunca garantizada ‘espontaneidad de las masas’.

## 2

Abundan los intentos de ‘manualizar’ la experiencia del presupuesto participativo -intentos fuertemente promovidos en el Ecuador, en los últimos años, desde agencias internacionales de cooperación e instituciones nacionales de apoyo al desarrollo local- y de convertir la participación en un puro artificio de reformas procedimentales o de innovaciones tecno-administrativas. Contra esta tendencia, el libro de Gret y Sintomer demuestra, en toda su extensión, la dimensión fundamentalmente *política*, en cuanto proceso de articulación hegemónica y de construcción históricamente situada de un sentido a la gestión municipal desde específicos liderazgos locales (el PT), de la institución de la participación social en el ejercicio de la democracia.

Los autores son particularmente enfáticos al señalar que, antes que la búsqueda de mejores rendimientos institucionales de la gestión local, que de hecho existen en Porto Alegre, la experiencia

del presupuesto participativo implicó, desde sus inicios, una apuesta por una extensa politización de las relaciones estado-sociedad en un contexto de abierta apropiación privada del estado por las clases dominantes, de sólidas relaciones clientelares entre elites dirigentes y actores sociales y de evidentes tendencias tecnocráticas en la política contemporánea. En este escenario, la inclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas implica politizar los instrumentos de gestión, configurar nuevos espacios públicos de intermediación y control crítico del estado y las elites gubernamentales, y estimular el surgimiento de un poder popular autónomo o, al menos, de una intensa dinámica de organización y asociativismo cívicos. La centralidad de lo político en la experiencia del presupuesto participativo se expresa, además, y tal como lo han manifestado los propios líderes del PT en Porto Alegre, en que la emergencia de los ciudadanos al primer plano del manejo de los asuntos públicos re-legitima otra vez la política y la acción del Estado, con lo cual la participación directa de los actores sociales se levanta como un bloque y una crítica, en acto, al ‘estado mínimo’ que intenta extender, a nivel global, la política neoliberal.

Estamos frente a una práctica de radicalización de la democracia muy lejana de las recetas ‘oenegeistas’ que, al margen de su buena voluntad, terminan por despolitizar los procesos de construcción de nuevos formatos democráticos a la vez que tecnifican la participación y sus efectos. La distancia entre el manual y el proceso político se amplía cuando se observa que, en el caso de Porto Alegre, el presupuesto participativo se asienta además en un evidente voluntad de afectar las tendencias de pobreza y desigualdad que caracterizan los últimos años de desarrollo neoliberal en América Latina. Ha sido prioridad central del dispositivo participativo la “inversión de las prioridades”, que busca apuntalar los intereses de las clases populares en la sociedad y el Estado por medio de una fuerte política redistributiva que, desde el gobierno municipal, dirija la inversión pública sobre todo hacia aquellos sectores sociales históricamente marginados y oprimidos por la inequitativa distribución de la riqueza en uno de los países, paradójicamente, más dinámicos a nivel de la economía global.

El presupuesto participativo aparece entonces como resultado de una compleja trama de circunstancias y actores que se desa-

rrollan con un gran sentido de dirección política y capacidad de experimentación e innovación institucional. En su conjunto, este proceso ha producido una experiencia de democracia ampliada con altas potencialidades de universalización.

En esta perspectiva, cabe anotar que el texto que presentamos ofrece elementos para alimentar ciertos debates que, por razones de ‘corrección política’, han tenido bajo perfil en los últimos años. Se trata de las distancias políticas y conceptuales entre las versiones más radicales y transformadoras de gestión participativa (como es el caso del presupuesto participativo) y otras versiones más livianas e instrumentales generadas por los intentos, ya mencionados, de ‘manualización’ de la democracia participativa. Entre otros, dos aspectos marcan tales diferencias.

El primero tiene que ver con el sentido de la participación. Los casos de participación instrumental han extendido una visión esporádica, circunstancial y utilitaria de aquella. El objeto sobre el que se invita a participar y se decide es difuso y las implicaciones prácticas escasas; la participación social y ciudadana es más un aditamento para abaratar los costos de gestión pública, incrementar la sostenibilidad de las obras ejecutadas o recomponer los pisos de legitimidad y los nexos clientelares de ciertos partidos políticos, que un dispositivo para estimular la construcción de sujetos sociales autónomos. Que en las reuniones del presupuesto en Porto Alegre se produzcan quejas y críticas frente a la administración sería inexplicable para autoridades que, como en algunos casos en el Ecuador, por ejemplo, suponen que toda asamblea ciudadana debe limitarse a escuchar y aplaudir al líder.

El segundo aspecto está relacionado con el impacto real en la gestión. Desafortunadamente, en varias experiencias de participación en la gestión local en el Ecuador, la grandilocuencia de los temas o contenidos a tratar es inversamente proporcional a lo que, de forma concreta, se decide y ejecuta. La retórica de la participación –tan en boga en el marco de la incitación, de los organismos internacionales de crédito, a que ‘la sociedad civil’ se ocupe de las funciones y espacios que el ‘Estado mínimo’ debe abandonar– ahoga su efectiva puesta en juego. El contraste que establece el presupuesto participativo de Porto Alegre es el pleno ejercicio de democracia di-

recta que ha sabido propulsar en cuanto que la voz ciudadana, al priorizar obras, jerarquizar temas y distribuir el presupuesto público, tiene impactos reales, tangibles y medibles en la gestión y en la vida social de la ciudad.

Así, los efectos prácticos de la participación no son simplemente una virtud de la gestión municipal en términos puramente pragmáticos; lo son, sobre todo, en el sentido de que tal dinámica de la gestión establece condiciones para la conformación de sujetos políticos que, a partir de la elaboración pública de sus carencias y necesidades, desarrollan una experiencia política de inclusión que los constituye en cuanto tales. Aparece con fuerza la dimensión política de la gestión o, en otros términos, la vinculación entre gestión democrática y ciudadanización.

Las reflexiones de Gret y Sintomer permiten dar también una mirada a las complejidades y problemas del presupuesto participativo. Por nombrar los más relevantes: desde una perspectiva jurídica se ha señalado que el PP debilita los órganos tradicionales de deliberación política de la democracia, en este caso, el legislativo local (la ‘*cámara de vereadores*’) y fortalece, tal vez en exceso, la capacidad del ejecutivo local en la medida del directo procesamiento que efectúa de las demandas del consejo del presupuesto participativo. Esta suerte de ‘presidencialismo local’ abonaría en un sentido inverso a la construcción de una democracia basada en el contrapeso y equilibrio de los poderes.

Por otro lado, se ha criticado fuertemente el hecho de que las experiencias de presupuesto participativo, y esta en particular, no solo que no fortalecen sino que incluso debilitan la construcción de autonomía en los sujetos sociales. Dicen estas voces que, al someter a discusión pública únicamente rubros minoritarios de los presupuestos locales en lugar de enfrentar temas estructurales como el pago de la deuda externa, la privatización o la corrupción, la participación puede terminar funcionando como un mecanismo que desvía las energías populares hacia objetivos secundarios.

Estas críticas contrastan con la tentativa de innovación y universalidad del presupuesto participativo que se reflejan en estas páginas. ¿Puede realmente el agotamiento del modelo de democracia liberal representativa estar siendo rebasado a través de los nuevos

formatos participativos? La respuesta está, obviamente, abierta. No obstante cabe resaltar que la propia formulación del problema ya tiene implícita una concepción de transformación a partir de sucesivas reformas de la institucionalidad como producto de cambios en las relaciones de poder en el nivel local

El campo de debate y las enseñanzas políticas de la experiencia de Poro Alegre, que tan convincentemente resaltan Gret y Sintomer, son en extremo pertinentes para el Ecuador. Una oleada de experiencias de gestión local participativa de la mano del movimiento indígena y de diversos movimientos sociales han trastocado, desde la segunda mitad de los años noventas, un panorama completamente copado por formas tradicionales de gestión del poder local. Tales experiencias corren el peligro de inclinarse, como ya hemos tratado de advertir, dentro de un perfil tecno-institucional de gestión política, conducido y apuntalado, en gran parte, por agentes externos de cooperación (y convertirse así en ejemplos modulares de la ‘manualización’ de la participación); o de ser significadas como parte esencial de las lógicas comunitarias del mundo indígena, a un tal punto que aparecerían como un patrimonio exclusivamente étnico sin posibilidades de ser pensado y reproducido en el resto del país. En tales escenarios quedaría pendiente un ejercicio de articulación y liderazgo político de sus principales promotores a fin de constituir una trama socio-política ampliada que oriente, sostenga y promueva el proceso en una escala mayor.

La conformación de esa corriente de apertura democrática, en el nivel local, requiere entonces de un permanente acompañamiento teórico y político. Allí la centralidad del aporte de este libro para los interesados en pensar, afirmar y activar la viabilidad de una democracia ampliada en diversos contextos de la región.

Es relevante además porque el país enfrenta, tal como otros del continente, los efectos de dos décadas de políticas de ajuste, debilitamiento de las capacidades del estado y, desgaste de la dimensión pública de la vida social que, en su conjunto, han marginado a amplios sectores sociales de la redistribución de la riqueza social y los han desintegrado de las principales dinámicas económicas y políticas del país. La emergencia de la protesta social y la resistencia política, presentes en este contexto, no han logrado sin embargo colo-



car un correlato propositivo con el suficiente alcance para articular a otros segmentos de la sociedad y convertir tales tendencias organizativas en oportunidades para disputar efectivamente las tendencias jerárquicas y concentradoras del orden dominante. Un espacio (no el único) de experimentación y elaboración innovadora y con posibilidades reales de ser construido desde diversas realidades locales emerge, en este sentido, en relación a la disputa por nuevos formatos de democracia como ámbitos para la búsqueda y la afirmación de garantías públicas para el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Tal es la trayectoria política que el PT ha dibujado en Porto Alegre, y que tan bien recorren Gret y Sintomer; desde ella pueden reconstruirse agendas políticas con pretensiones demostrativas y orientadoras (formatos participativos flexibles y auto-regulados, la politización de la gestión, la centralidad de las capacidades deliberativas en las democracias contemporáneas, la necesidad de una justicia redistributiva en todo nivel, etc.); y agendas académicas que, recuperando una visión centrada en la participación, el rescate de lo público y la redistribución del poder, den cuenta de los desafíos de la democracia en contextos de altísima concentración de los capitales económicos y políticos.

En el contexto de estas preocupaciones y desafíos, es sumamente grato para el centro de Investigaciones CIUDAD co-auspiciar, junto con Abya Yala, esta edición castellana de '**Porto Alegre: los desafíos de la democracia participativa**', de Marion Gret e Yves Sintomer. Estamos seguros que este trabajo aportará en el esfuerzo de las personas e instituciones comprometidas con la ampliación de la democracia y la justicia social en la región.

Augusto Barrera

Franklin Ramírez G.

Marc Saint-Upéry

Quito, agosto del 2002

## Nota

- 1 Yves Sintomer, *Délibérer, participer, représenter. Vers une sociologie de la justification politique, Mémoire d'habilitation à diriger les recherches en sociologie*, Université de Paris V, otoño 2001. Ver también Yves Sintomer, *La démocratie impossible? Politique et modernité chez Weber et Habermas*, La Découverte, París, 1999.



## INTRODUCCIÓN

“El régimen parlamentario vive de la discusión, ¿cómo prohibirla? [...] El club de discusión del Parlamento tiene su necesario complemento en los clubes de discusión de los salones y cafés. Los representantes, al llamar constantemente a la opinión pública, la facultan a que exprese su opinión real mediante peticiones. El régimen parlamentario remite todo a la decisión de las mayorías, ¿cómo no querrán las grandes mayorías fuera del Parlamento decidir ellas también? Cuando en la cúspide del Estado tocamos el violín, ¿cómo no esperar ver el bailar a los que están abajo?”

*Carlos Marx*

*El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*

En las elecciones municipales de 1988, una coalición de izquierda, dirigida por el partido de los trabajadores (PT) bajo el título de “Frente popular”, se apodera casi por sorpresa de la municipalidad de Porto Alegre. Tras un difícil inicio, lanza una iniciativa innovadora que adquiere una dimensión inesperada al cabo de los años, hasta convertirse en una institución: la participación de los habitantes en la elaboración del presupuesto municipal. Doce años más tarde, la experiencia ha hecho escuela en un centenar de otras municipalidades brasileñas y de otros lugares de América Latina. Es objeto de comentario en todo el mundo y contribuye decisivamente a la vuelta del PT y sus aliados a la presidencia de la municipalidad. El último alcalde, Tarso Genro, ha sido elegido, en segunda vuelta, por más de 60% de los votos. En enero del 2002, Porto Alegre acogió por segunda ocasión el Foro Social Mundial, la cumbre de todos aquellos que se oponen a la globalización neoliberal que se construye en Davos, Suiza. La ciudad parece haberse convertido en el centro de este “otro mundo” y se proclama decisivamente la “capital de la democracia”.

Las razones de esta fascinación no son difíciles de entender. Casi en todas partes se acentúa la incompreensión entre la clase dirigente y los ciudadanos, lo que entraña una crisis de legitimidad del sistema político. Sin embargo, los viejos prejuicios elitistas contra el pueblo se han vuelto cada día más difíciles de justificar. Así como ya no es posible defender públicamente que las mujeres se mantengan alejadas de las responsabilidades, no se puede sostener que los ciudadanos comunes y corrientes no son capaces de tomar directamente decisiones políticas porque no comprenden los problemas globales de la ciudad. ¿No demuestra la experiencia histórica que “el mundo ha sufrido más por sus dirigentes que por las masas”<sup>1</sup>? Confiar exclusivamente en los dirigentes elegidos y en los tecnócratas no parece especialmente razonable: el “progreso”, cuyo sentido han definido ellos solos, ha desembocado a menudo en catástrofes y, con mayor frecuencia, en sociedades divididas.

En este contexto, la perspectiva de una democracia participativa parece más atractiva conforme pasan los días. En el ámbito local, en Europa se ha materializado principalmente en dos tipos de mecanismos<sup>2</sup>. En el primero, las juntas consultoras de barrio, abiertas a todos los habitantes que lo deseen, o bien compuestas por un procedimiento más formal (mediante cooptación de líderes asociativos, elección o designación por la alcaldía) permiten a los ciudadanos comunes dar su opinión acerca de cuestiones de interés local o de problemas específicamente relacionados con la acción municipal. Este tipo de medidas se han puesto en práctica en Barcelona. Mediante el segundo mecanismo, esta participación ciudadana se realiza gracias a “los consejos” o a los “jurados ciudadanos” compuestos por personas designadas por sorteo, al igual que los jurados populares que conocen ciertos tipos de delitos o crímenes. Se han realizado una veintena de experiencias en este sentido en España, especialmente en el País Vasco y en Cataluña<sup>3</sup>. Sin embargo, la mayor parte del tiempo, el punto de vista que expresaban los habitantes no tenía más que un valor meramente consultivo, lo cual, a veces, se traduce en un abandono por falta de estímulos. En general, en Europa, las iniciativas participativas atraen poco a los jóvenes, a los sectores más precarios y a aquéllos que provienen de la inmigración. Tienden a ser acaparadas por capas medias poco representati-

vas de la población. Por otro lado, los dispositivos participativos se aplican sólo a las cuestiones micro-locales o muy específicas. La política se reduce, entonces, a una mera gestión, y la participación se pone, sobre todo, al servicio de una modernización de las políticas públicas, pero raramente constituye un procedimiento que cuestiona las relaciones de poder. Se dirige más a evitar los conflictos sociales que a proporcionar nuevos marcos de expresión para los mismos. A este respecto, Porto Alegre parece sacar, por el contrario, varios cuerpos de ventaja. El alcalde Tarso Genro proclama que el ayuntamiento brasileño va a “democratizar radicalmente la democracia”. Este horizonte utópico parece ya una realidad de carne y hueso. Con este estímulo, la idea de una democracia participativa se extiende progresivamente en Europa. Algunos municipios declaran que van a aplicar, en otro contexto, los mecanismos del presupuesto participativo. En otros lugares, por ejemplo en Alemania, se llevan a la práctica otros mecanismos participativos, que parecen ser también igualmente prometedores.

Si la capital de Río Grande do Sul recibirá en enero de 2003, por tercera ocasión, a los partidarios de otra globalización, es porque la democracia participativa que se ha desarrollado allí parece ejemplar. Al devolver el poder a los ciudadanos, esta experiencia rehabilita la política en un contexto donde la globalización neoliberal parece condenarla al fracaso. A escala municipal, el presupuesto participativo de Porto Alegre es el instrumento de una “inversión de prioridades” de política pública en favor de los pobres. Según Naciones Unidas, en 1960 el 20% de la población más rica del planeta acaparaba un 70,2% de los ingresos a nivel mundial, mientras el 20% de los más pobres debía contentarse con el 2,3%. En 1997, la desigualdad se había pronunciado más todavía, porque estas cifras habían pasado, respectivamente, al 86% y al 1%. Porto Alegre muestra que este proceso no es inexorable y que es posible luchar por otra globalización. ¿No es preciso extraer una lección universal de la experiencia? ¿No es precisamente porque la política se acerca a los ciudadanos y se vuelve verdaderamente participativa que alcanza una energía suficiente para invertir, al menos paralelamente, el formidable movimiento de concentración de la riqueza que acompaña a la globalización neoliberal? El interés del Foro Social Mundial “an-

ti-Davos” ¿no es elaborar alternativas a escala mundial que permiten favorecer la justicia social, la democratización de las sociedades y un desarrollo sostenible?

Es importante, sin embargo, juzgar con las pruebas en la mano. La historia nos ha obligado a desconfiar de los bellos mitos que develan, *a posteriori*, una realidad mucho menos reluciente. Se trata, pues, de analizar más de cerca esta experiencia. Es preciso comprender las lógicas que la sostienen, los desafíos que enfrenta y las respuestas que ha generado. ¿La intervención de los habitantes en la gestión pública puede realmente reforzar la eficacia de ésta última y no terminar en el populismo? ¿Es posible una verdadera participación sin que pequeños grupos o las clases medias monopolicen lo esencial del poder? ¿Podemos institucionalizar la actividad de los movimientos salidos de la sociedad civil sin burocratizarlos ni desvincularlos de sus raíces? ¿La movilización de los barrios puede participar en la construcción del interés general e ir más allá de la “mentalidad pueblerina”? El dispositivo que lleva el nombre de “presupuesto participativo” es lo suficientemente complejo para exponerlo en detalle. ¿Cómo lo justifican sus promotores? ¿Las prácticas corresponden al discurso? ¿En qué mecanismos específicos se basa? ¿Cuáles son las dinámicas que caracterizan esta tentativa radical de instaurar una democracia participativa? ¿Cuáles son las fuerzas y los límites? ¿Cuál es la realidad de la participación política y cuántas personas participan? ¿Quiénes son? ¿Cómo puede coexistir un sistema representativo y la pirámide participativa? ¿El presupuesto municipal, en su conjunto, se decide efectivamente en el marco de la participación popular? ¿Es posible comparar el presupuesto participativo de Porto Alegre y las juntas barriales europeas? ¿Cómo distinguir lo que es específico en el contexto y lo que puede ser generalizado?

En resumen, ¿esta experiencia es tan ejemplar como parece -ejemplar no en el sentido de un modelo por imitar mecánicamente, sino de una tentativa a partir de la cual es posible reflexionar y hacer proyectos en otros lugares?

## Notas

- 1 J. Dewey, *The Public and its Problems*, Swallow Press/Ohio University Press, Athens 1954, p. 208.
- 2 J. Font (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, 2001.
- 3 J. Sánchez (coord.), *Participació ciutadana i govern local: els Consells Ciutadans*, Meditteranià, Barcelona, 2000.





---

## PORTO ALEGRE, “CIUDAD ROJA”

Con más de 160 millones de habitantes, Brasil es un país de contrastes. Es una de las diez potencias económicas a nivel mundial, en muchos aspectos completamente diferente de los países más pobres de América Latina, como Nicaragua. Sin embargo, este subcontinente es una de las regiones del mundo donde las desigualdades de riqueza son las más escandalosas y donde las diferencias han crecido con mayor rapidez en los últimos años. En efecto, en 1990, el 10% de los más ricos ganaba prácticamente tanto como el resto de la población, y eran sus ingresos sesenta veces superiores al 10% de los más pobres y cuatro veces más que los 80 millones de brasileños que perciben por debajo del ingreso medio. Esto muestra que la estructura social brasileña no puede ser similar a la de los países de Europa occidental, o incluso a Estados Unidos. La política de “modernización del capitalismo” y privatización, llevada a partir de finales de los años ochenta, sólo reforzó esta situación, y Brasil ocupa hoy en día el lugar 68 (de 175), según el indicador de desarrollo humano del PNUD.

### **El contexto público**

La identidad política de este subcontinente es muy específica. El espectro político se reparte en un eje de derecha e izquierda, pero se mezcla con una débil consistencia organizativa e ideológica de los partidos que provoca cambios de gran magnitud en cada elección. Por otro lado, la corrupción y el clientelismo se desarrollan en un nivel muy distinto al de Europa, porque no son el monopolio de las altas esferas y alcanzan incluso la base de la jerarquía administrativa; además son mucho más sistemáticas y de magnitud infinitamente superior. Así, es sabido por todos que la mayor parte de aquellos que logran cargos de responsabilidad pública quieren

aprovecharse de su posición para lucrar de las arcas fiscales y beneficiar a sus familiares y amigos. A través de esta forma de "redistribución", que es un rasgo permanente de la historia moderna del Brasil, la corrupción se reproduce de la forma más insidiosa apoyada por un sistema clientelista que aparece ya en el siglo XIX. La política local estaba entonces dominada por "coroneles", jefes rurales que ejercían su control mediante relaciones patrón-cliente. Conservaban el poder al movilizar localmente a los electores en beneficio de los dirigentes de los gobiernos centrales y nacionales. Desde 1891, cuando la mayoría de los hombres adultos accedieron al derecho al voto, tras la abolición de la esclavitud, perdura este sistema de "intercambio de favores". El clientelismo funciona, sin duda, en favor de quienes van a ejercer las presiones más fuertes, es decir, de aquellos que están más próximos a los centros de poder, lo que explica la extraordinaria desigualdad de la repartición de la riqueza y el hecho de que las clases populares están marginadas en el sistema político. Sin embargo, este sistema incluye, igualmente, a los más desposeídos, en la medida en que algunas prestaciones públicas pasan por su inserción subordinada en la clientela de los que toman las decisiones. Los barrios más desposeídos, como las favelas, generalmente abandonados por las políticas públicas, son terrenos de elección de un clientelismo que se inscribe a lo largo de prácticas informales de todo tipo, que forman parte de la cotidianidad de los habitantes. Las asociaciones barriales, por tradición, estaban estructuradas sobre esta base: un líder local obtenía los votos y el apoyo de sus vecinos por tal o cual promesa de inversión en el barrio o por la posibilidad de beneficiar a tales o cuales individuos con ayudas sociales excepcionales o de un empleo. El patrón local funcionaba como un intermediario en el intercambio.

En este contexto, las movilizaciones políticas de masas nacían tradicionalmente del populismo: un líder carismático se dirigía directamente a las capas populares y las llamaba a tomar acciones y a organizar la lucha en marcos autoritarios, lo que privaba a las bases de toda autonomía (un ejemplo clásico es que los responsables del movimiento eran nombrados por el líder más que elegidos por sus seguidores). Es preciso mencionar que el populismo tuvo un sentido particular en el contexto latinoamericano. Por una parte, en

ausencia de un movimiento obrero de masas (político y sindical), como el que existía en Europa occidental, las movilizaciones populares descansaban en una dinámica básicamente carismática. En consecuencia, la clase obrera jamás gozó de una autonomía política comparable a la que había logrado poco a poco en el Viejo Continente. Al mismo tiempo, al contrario del populismo de derecha, tal como se manifestaba en Europa en el poujadismo o el lepenismo, el populismo latinoamericano generalmente reivindicó un Estado protector y el refuerzo de la protección social, por eso parece “progresista” aunque los resultados económicos de los gobiernos populistas a menudo fueron catastróficos.

Si bien el populismo brasileño es diferente de aquél de los países vecinos, como Argentina, está profundamente arraigado en Río Grande do Sul. De este Estado provienen figuras como Getulio Vargas, que fue dos veces presidente del Brasil (1930-1945 y 1951-1954) y que impulsó un régimen corporativo autoritario que favorecía la modernización económica del país, o más recientemente Leonel Brizola, líder del partido democrático trabajador, al que pertenecía el alcalde de Porto Alegre antes de 1988.

### *El partido de los trabajadores y la transición a la democracia*

Desde 1964 hasta inicios de los años ochenta, Brasil vivió bajo una dictadura militar. A finales de los años setenta, el régimen tuvo que conceder, progresivamente, mayor espacio a la sociedad civil, debido a la evolución del contexto internacional y a la fuerte presión de los movimientos sociales. El nuevo sindicalismo fue especialmente dinámico y la combatividad obrera dio nacimiento a organizaciones independientes, en un proceso que no dejaba de recordarnos el que transformó a Polonia por aquella misma época. Otros movimientos marcaron también este período, en especial el de los campesinos sin tierra. Surgieron en Pernambuco uniones campesinas hacia mediados de los años cincuenta, se tomaron los principales Estados del nordeste, y abogaron por una reforma agraria radical. Pese a la oposición inicial de la mayoría de obispos brasileños, la movilización campesina desembocó en la creación de una organización muy influyente, el Movimiento de los Sin Tierra, con

una fuerte presencia en Río Grande do Sul. Paralelamente, las clases urbanas se movilizaron en torno a problemas de planificación o administración urbana. A partir de los años setenta, las asociaciones barriales que se formaron generalmente no tenían mucho que ver con las estructuras clientelistas tradicionales que continuaban existiendo en muchos ámbitos.

Después de las acaloradas huelgas obreras de 1979, el pluralismo político fue reconocido y los partidos de oposición legalizados. La liberación progresiva del régimen desembocó en la elección de una Asamblea Constituyente y la adopción de una nueva Constitución Federal en 1988. Sin embargo, el restablecimiento de la democracia representativa estuvo acompañado de una crisis de legitimidad recurrente: lejos de marcar el final del clientelismo y la corrupción, el nuevo sistema no hizo otra cosa que perpetuarlos y acentuarlos, al tiempo que la crisis económica multiplicaba los problemas sociales. La brecha entre el país legal y el país real casi no se redujo. El proceso por corrupción seguido a Fernando Collor a inicios de los años noventa marcó, probablemente, el punto culminante del inveterado descrédito del mundo político, atenuado, al mismo tiempo, bajo los mandatos consecutivos del presidente Cardoso. A la cabeza de una coalición de centro-derecha, este sociólogo mundialmente conocido logró estabilizar la situación económica, aunque el peligro de crisis financiera haya reaparecido al final de su mandato. El costo se elevó, empero, porque las desigualdades sociales explotaron y la corrupción no fue realmente combatida.

El partido de los trabajadores es, al mismo tiempo, uno de los resultados y uno de los autores principales de esta transición hacia la democracia. Su desarrollo no deja de recordarnos el que tuvieron los partidos obreros socialdemócratas en Europa un siglo antes. Formado en 1980, legalmente reconocido en 1982, cuenta hoy en día con varios cientos de miles de miembros.

El partido de los trabajadores tiene un triple origen. El primero es el movimiento sindical, del cual salió su líder nacional, Lula, así como el primer alcalde petista de Porto Alegre, Olivio Dutra. Al romper con los sindicatos oficiales, tanto desde el punto de vista ideológico como organizacional, los trabajadores movilizados en las luchas de finales de los Sesenta desarrollaron una nueva organiza-

ción a través de la central unificada de trabajadores (CUT), y un partido propio, probablemente el primer partido “obrero” de masas en el Brasil (este término quizá puede ser utilizado aquí en la acepción tradicional que tiene en Europa, al tomar en cuenta que el PT, al igual que sus homólogos de la otra costa del Atlántico, está lejos de tener una composición exclusivamente obrera). Esta corriente de origen sindicalista, que ha sabido atraer a muchos universitarios y funcionarios, sobre todo en Río Grande do Sul, constituye actualmente el centro de gravedad del PT.

Las comunidades eclesíásticas de base, y sobre todo la corriente cristiana influida por la teología de la liberación, constituyen el segundo origen del partido. Brasil fue uno de los países donde las repercusiones de la teología de la liberación tuvieron especial trascendencia. Este movimiento tomó, a partir de los años sesenta, una orientación preferente en la acción pastoral hacia los más pobres, hasta que la Iglesia tomó partido por los desposeídos mediante la adopción de un análisis sociopolítico de clases para analizar las causas de la desigualdad. No entenderíamos en su justa dimensión el papel y el poder de los movimientos populares brasileños si no tuviéramos en cuenta la influencia, en su seno, de militantes cristianos radicales. Muy presentes entre los afiliados y simpatizantes del PT, sus dirigentes sin embargo, no forman parte de ninguna dignidad religiosa importante y la audiencia de la teología de la liberación se ha reducido al cabo de diez años por los golpes asestados por fracciones conservadoras apoyadas por el Vaticano y por la evolución ideológica internacional después de la caída del muro de Berlín.

El tercer origen del PT está constituido por las corrientes de extrema izquierda que han contribuido a fundar el partido o se han unido a él una vez fundado. Si bien los principales partidos de izquierda y extrema izquierda, el PC brasileño oficial (PCB) y su rival maoísta (el PCdoB), fueron reacios a la formación de una nueva organización, no ocurrió lo mismo con los grupos minoritarios, trotskistas, guevaristas o maoístas no ortodoxos. Su contribución numérica no fue esencial, pero aportaron al PT conocimiento y tradiciones políticas determinantes. La izquierda y la extrema izquierda que se encuentran en el PT inicialmente desconfiaron o fueron claramente reacias al stalinismo, y enfatizaron los principios democráti-

cos - pluralismo interno, elecciones de responsables en todos los niveles, rechazo, al menos retórico, de las jerarquías autoritarias -, que fueron constitutivos de una nueva identidad política. Eder Sader, uno de los principales intelectuales del PT, declaraba que, cuando estuvo exiliado en Francia, la experiencia política que más le había marcado con sus compañeros había sido una visita a Polonia junto con los militantes de Solidaridad, organizada por militantes autogestionarios franceses. Una parte de la corriente de extrema izquierda mantuvo sus tendencias en el seno del PT, y formó una coalición, que es su ala de izquierda, mientras que otros militantes abandonaron sus anteriores filiaciones para optar según diferentes direcciones. En general, el proceso de homogeneización de un partido, al inicio muy homogéneo, ha sido progresivo y no ha estado exento de querellas internas, pero nunca ha puesto en peligro la dinámica de una historia exitosa.

Al iniciar su historia en una situación marginal con respecto a la política institucional, el PT estuvo a un paso de ganar las elecciones presidenciales de 1989, cuando su candidato, Luis Inácio Lula da Silva, se enfrentó a Fernando Collor. Al encarnar una alternativa creíble con respecto a los partidos del centro y de derecha actualmente en el poder, el PT goza hoy en día de buenas oportunidades de imponerse a nivel federal. Su evolución ideológica ha contribuido a ello: si su proyecto político sigue siendo muy radical para la izquierda europea o norteamericana, la idea de una superación a corto plazo del capitalismo ha sido abandonada poco a poco (explícitamente, por la mayoría, e implícitamente, por la minoría de izquierda), a favor de orientaciones que van desde una socialdemocracia más bien clásica a un socialismo radical, pasando por corrientes muy semejantes a ciertas tendencias ecologistas europeas.

A la espera de un eventual éxito a nivel federal, la izquierda ha llegado a imponerse en numerosos recintos a nivel local. Un nuevo ciclo de democracia urbana se ha abierto, efectivamente, a partir de los años ochenta, y así ha permitido a las organizaciones que se oponían a la dictadura realizar experiencias de gestión local. Una primera fase comenzó con las elecciones municipales de 1985, cuando equipos de izquierda y centroizquierda llegaron al poder en distintos municipios, entre ellos varias capitales de Estados federa-

dos como, Recife, Fortaleza y Curitiba. Esta fase se caracteriza por la asociación de movimientos urbanos con la gestión y la retórica radical de alcaldes que procuran ir más allá de la democracia representativa clásica. Una segunda fase se inicia con las elecciones de 1988, donde el PT conquista más de una treintena de ciudades, en particular Porto Alegre y Sao Paulo.

El balance de estas primeras experiencias de “socialismo municipal” es variado. Si bien ellas terminaron con la corrupción y el clientelismo y permitieron difundir la idea de que la gestión democrática y la eficacia pueden combinarse más que enfrentarse, las municipalidades de izquierda o de centroizquierda también han estado marcadas por crudos enfrentamientos internos. El paso de una postura puramente contestataria a la articulación de una presencia en el movimiento social y a tener capacidad de gestión, no se logró sin estragos. Estas dificultades obstaculizaron los esfuerzos por superar la oposición que vicia estos intentos de promover mayor transparencia y justicia social en la gestión local. A menudo estas experiencias desembocan en fracasos electorales al finalizar uno u otro mandato. Sin embargo, ciertos equipos lograron permanecer y consolidar su posición, como también lograron experimentar con su política (Porto Alegre es el más conocido de todos en los medios de comunicación).

Apoyándose en una serie de personas sólidamente formadas en cuestiones gerenciales, los alcaldes progresistas se transforman poco a poco en la principal base de la izquierda y los logros electorales a nivel municipal del año 2000 marcan la apertura de una nueva fase. Al retomar Sao Paulo y ganar o conservar el poder en otras ciudades, el PT y sus aliados se han impuesto como la primera fuerza política del país. En las ciudades de más de 200.000 habitantes, el PT administra, él solo, una población de alrededor de 28 millones de personas, repartidas en unas 187 municipalidades. Los partidos que alcanzaron el segundo puesto, el Partido de la Social-Democracia Brasileña y el Partido do Movimento Democrático Brasileiro, dos organizaciones que participan del gobierno federal, administran tres veces menos personas. Sobre esta base, el PT puede asegurar su pretensión de constituir una coalición de gobierno a nivel nacional.

A partir de 1988, las experiencias innovadoras a nivel local tuvieron apoyo en un contexto legislativo e institucional favorable.

La nueva Constitución federal define al Brasil como una democracia representativa y participativa. Su primer artículo afirma que "todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de sus representantes o directamente", y da un asidero constitucional a las tentativas de instituir la participación ciudadana en la gestión pública. Por añadidura, la Constitución insta una descentralización en beneficio de los municipios y los Estados federados que poseen una gran autonomía financiera con capacidad para defender ellos mismos el nivel de imposición local y dictar una ley orgánica local en los límites del respeto a la Constitución federal. El municipio de Porto Alegre ha aprovechado, además, esta posibilidad para mencionar en el artículo 116 de su ley orgánica (adoptada en 1990) la necesidad de la participación popular en todas las etapas de la orientación presupuestaria. En Brasil, el término "gobiernos locales", utilizado para referirse a los ejecutivos municipales, tiene un verdadero sentido debido a la importancia de su margen de maniobra. Éste se ve reforzado por la lógica claramente presidencial que rige las tres etapas del sistema político: el nivel federal, el de los Estados federados y el de las comunas. En cada uno de estos tres niveles, el ejecutivo depende directamente del Presidente, del Gobernador o del Alcalde, elegidos por sufragio universal directo. No son responsables frente a las Asambleas federales, estatales o municipales (elegidas también por sufragio universal con base en un escrutinio proporcional), porque éstas no pueden designarlos ni retirarlos del cargo (salvo a través del procedimiento del *impeachment* o imputación).

#### *Porto Alegre, ciudad gaucha*

Es en este contexto que Porto Alegre se ha convertido en un bastión del Partido de los Trabajadores y en ejemplo de gestión transparente y participativa. La capital de Río Grande do Sul, con aproximadamente 1.300.000 habitantes, se halla en el centro de un conglomerado dos veces más poblado (con el cual no tiene vínculos administrativos, al ser desconocidas en el Brasil las comunidades de aglomeración). Vivió un crecimiento demográfico muy fuerte durante las décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, y casi dobló su tamaño entre 1960 y 1980, antes de que la tendencia se redujera progresivamente. Hasta inicios de los años noventa, es-



### Ubicación de Río Grande do Sul



ta expansión alimentó un proceso de favelización, por el cual muchos recién llegados se instalaban en hábitats precarios, en terrenos sin vías de acceso ni títulos de propiedad. Todavía en la actualidad, pese a los avances logrados después de una década, el 22% de los habitantes continúan viviendo en un hábitat precario, de los cuales casi un tercio sobrevive como minadores de basura. Desde hace varias décadas Porto Alegre es, principalmente, una ciudad de comercios y servicios (que representan, respectivamente, casi el 30% y el 40% del PIB municipal). Pasada la depresión industrial de los años ochenta, la contribución de las diferentes actividades en el PIB municipal apenas se ha modificado. La industria representa sólo el 30% del PIB municipal y emplea apenas al 8% de los activos, y es relativamente pequeño el peso cuantitativo de la clase obrera. El lector de las microempresas es preponderante, en tanto que la tasa de desempleo y empleos precarios es elevadísima (17,1% y 29,8% en 1999, respectivamente).

Mucho antes de que el PT tomara las riendas del poder, Porto Alegre era una de las ciudades brasileñas donde los contrastes sociales eran menos fuertes. En 1991, el 96% de la población sabía leer y escribir y, si bien el PIB por habitante no era extremadamente alto, su repartición era menos desigual que en otras partes. La ciudad compartía con todo el Estado de Río Grande do Sul un relativo bienestar: de las cincuenta ciudades brasileñas que tenían un mejor desempeño en cuestiones educativas, treinta y dos de ellas se hallaban en este Estado.

La explicación de esta excepción responde a variados aspectos. Nos remite a las características históricas de la población, compuesta, sobre todo, por inmigrantes europeos, en particular por italianos y alemanes (en 1991, la población "blanca" de Porto Alegre representaba el 84,2%) muy pobres, pero relativamente calificados. Nos remite igualmente a influencias ideológicas venidas de Europa y del resto de América Latina (el republicanismo y el positivismo de Augusto Comte, que dio al Brasil su lema *Ordem e Progresso*, tuvieron mucha acogida en Río Grande do Sul y contribuyeron a formar una tradición política donde la idea del interés general no se diluía por completo en el clientelismo). Nos remite a una inserción favorable en la división del trabajo a nivel nacional. La situación relati-

vamente privilegiada de la ciudad salta a la vista si comparamos sus índices de desarrollo humano y condiciones de vida con los de otras capitales brasileñas: en 1991, Porto Alegre estaba a la cabeza, lejos de las ciudades pobres del noreste, pero un poco por encima de Sao Paulo o Río de Janeiro. Según este rasero, las condiciones de vida mejoraron en términos absolutos desde 1970.

Cuando el PT tomó la dirección de la ciudad, en 1988, en una coyuntura de aguda crisis financiera municipal, tuvo que enfrentar las demandas sociales de una ciudad que disponía, no obstante, de una estructura socioeconómica más saneada que el resto del Brasil. Pudo así sustentarse en un movimiento urbano que tenía una tradición real de lucha que todavía daba la pauta a finales de los años ochenta: la Unión de Asociaciones Barriales de Porto Alegre (UAM-PA) fue fundada en 1983 para reunir a los movimientos urbanos que aspiraban a terminar con las asociaciones clientelistas tradicionales. Animada a menudo por militantes cercanos al PT, procuraba buscar un segundo impulso a finales de la década. La influencia de los militantes urbanos en el seno del PT es, sin embargo, relativamente marginal, los principales líderes de la corriente provienen de la extrema izquierda o del sindicalismo. Este es el caso, sobre todo, del primer Alcalde de Porto Alegre perteneciente al PT y actual gobernador del Estado de Río Grande do Sul, Olívio Dutra.

---

**Olívio Dutra:** Este personaje carismático, de bigotes, políticamente radical, es uno de los fundadores del Partido dos Trabalhadores (PT), del cual fue presidente estatal y más tarde federal, en 1987. Hijo de campesinos sin tierra, Olívio Dutra nació en una pequeña localidad rural del Estado de Río Grande do Sul, del cual llegó a ser gobernador cincuenta y nueve años después. Como estudiante, debuta en política como responsable de un grupo revolucionario durante los convulsionados años sesenta. Hacia mediados de la década de los setenta, en plena dictadura, impulsa el sindicato de bancos, lo que le conduce a prisión por razones políticas y más tarde al exilio. Actual gobernador del Estado de Río Grande do Sul, es además uno de los fundadores de la Central Única de Trabajadores de Brasil (CUT), creada a finales de los setenta. En 1988, Olívio Dutra vence en las elecciones para Alcalde de Porto Alegre y encabeza la alianza de izquierda, el Frente Popular, con el 34,3% de los votos. Candidato a gobernador del Estado en 1994, pierde esta elección, para vencer cuatro años más tarde, en octubre de 1998. Entre tanto, se reincorporó a su puesto de sencillo empleado de banca, porque pensaba que era preferible no instalarse como político permanente. Extremadamente popular en la región, es hombre de confianza

del dirigente nacional del PT, Lula. Ha pertenecido largo tiempo a la tendencia mayoritaria del partido *Articulação*, que al cabo de los años ha pasado de un socialismo radical, a una versión más próxima a la socialdemocracia tradicional. Hoy día, sin embargo, se ha aliado con las tendencias más izquierdistas de su partido en su lucha por el poder con su sucesor, Tarso Genro.

---

En 1992, el Partido de los Trabajadores conserva la alcaldía bajo la dirección de Tarso Genro, que alcanza una votación del 40,8%, superada empero por Raul Pont en 1996.

---

**Tarso Genro:** Casi tan carismático como su antecesor, tomó la posta de Olivio Dutra en la alcaldía de Porto Alegre en 1992, después de haber ocupado el cargo de vicealcalde. Nacido en São Borja en el Estado de Río Grande do Sul, cuenta en la actualidad con 53 años. Abogado de formación, es especialista en derecho laboral. Exiliado político durante la dictadura, retoma sus actividades políticas en el país en 1986. Autor de numerosas obras de derecho y teoría política, Tarso Genro es, además, colaborador de los principales periódicos nacionales y miembro de la dirección nacional del PT. Sus obras han ayudado a difundir el proceso del presupuesto participativo más allá de la ciudad. Obtiene triunfalmente un segundo mandato, al reunir el 63,51% de los votos en la segunda vuelta de las elecciones municipales del 2000. La corriente que impulsa, *Nova Esquerda*, es de origen maoísta; ha realizado un viraje ideológico radical después de la caída del muro de Berlín, al integrar los aportes del marxismo italiano de Antonio Gramsci y acercarse políticamente a la posición defendida por las corrientes ecosocialistas o alternativas europeas. El electorado que apoya a Tarso Genro, va más allá del PT, especialmente entre las clases medias. Tal vez por eso ha sido elegido como candidato del partido para el puesto de gobernador de Río Grande do Sul, en las próximas elecciones que tendrán lugar en otoño del 2002. Por este motivo ha tenido que renunciar a su puesto de alcalde a mitad de su mandato.

**Raul Pont:** Menos carismático que Olivio y Tarso, y menos importante en el PT, ganó las elecciones a la alcaldía de Porto Alegre en 1997, durante la primera vuelta. Creyente fervoroso, es conocido por ser un gran trabajador. Nacido en Uruguiana, en Río Grande do Sul, tiene 59 años y es, al igual que Dutra, uno de los fundadores del PT y forma parte de la dirección nacional. Ha sido sucesivamente secretario general y presidente del partido en Río Grande do Sul. Líder estudiantil en los años sesenta, dirigió la central estudiantil de la universidad federal de Río Grande do Sul en 1968. Entre 1970 y 1980, fue militante sindical y profesor universitario. En 1986 fue elegido diputado del Estado (es el candidato del PT que obtiene el mejor resultado) y, en 1990, diputado federal. Vicealcalde de Porto Alegre en 1992, ganó la alcaldía en 1996 al obtener, en la primera vuelta, el 55% de los votos. Apoya una tendencia cercana al trotskismo de la IV Internacional, la Democracia Socialista, muy arraigada en Río Grande do Sul.

---

Jamás el PT y sus aliados han podido conquistar la mayoría absoluta en la asamblea municipal, en parte por el carácter proporcional del voto por el cual son designados sus miembros. En la dinámica de su éxito en Porto Alegre, el PT logró en 1998 la gobernación del Estado de Río Grande do Sul (Olivio Dutra alcanzó el 50,78% de los votos en la segunda vuelta) y se aseguró así un margen de maniobra mucho mayor en el uso de importantes recursos del estado y la articulación de la gestión municipal con la gestión regional.

### **Otra democracia**

El proceso participativo ha constituido, probablemente, una de las principales claves del éxito creciente del PT. Este engranaje ha sido forjado de forma pragmática y no es producto de un programa preestablecido. Vale la pena analizar las razones de quienes lo apoyan para justificarlo hoy en día. ¿Corresponden a los motivos que guían los mecanismos participativos en Europa? La respuesta tiene varios matices. En Francia, por ejemplo, las agendas de los consejos barriales abarcan tres problemáticas distintas, más o menos mezcladas en el espíritu de los actores: la incorporación de las energías de los ciudadanos comunes a la gestión local, con la idea de que una buena administración es aquella que administra “conjuntamente”; la (re)constitución del “lazo social”, porque los consejos barriales podrían favorecer la eclosión de nuevas sociabilidades y una paz amenazada por el repliegue de los habitantes sobre sí mismos; y la democracia participativa en estricto sentido, que permite a los ciudadanos discutir grandes opciones políticas y participar en la construcción del interés general. Estos tres niveles - la gestión, lo social y lo político - están presentes en el discurso de los dirigentes de Porto Alegre, pero son concebidos y articulados de manera muy diferente. En la óptica gaucha, se da énfasis, sobre todo, a lo político y lo social, al estar ambos estrechamente ligados: la reforma de la gestión parece sólo un elemento secundario en la consecución de objetivos más fundamentales.

*"Democratizar radicalmente la democracia"*

En Francia el aspecto estrictamente político, por lo general, es dejado a un lado. Por el contrario, en la capital de Río Grande do Sul ocupa un lugar central. La necesidad de una participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas se justifica, para la izquierda, porque responde a un triple contexto. Por un lado, la brecha estructural entre representantes y representados que caracteriza al gobierno representativo ilustra lo que debería ser una verdadera democracia: como en Rousseau, a menor delegación de poder, mayor es la oportunidad del pueblo y la sociedad organizada para ejercer su soberanía.

Pero esta conclusión debe completarse con una crítica a la burocracia: el desvío del poder del pueblo por parte de los burócratas del partido o del Estado, analizado como uno de los principales peligros que amenazan el movimiento popular, es una de las lecciones fundamentales que conviene sacar del fracaso del socialismo burocrático. La situación específica del Brasil contemporáneo sólo refuerza la necesidad de participación ciudadana: en este país, la tendencia permanente del Estado contemporáneo a verse apropiado por las clases dominantes es llevada al extremo. El juego democrático es puramente formal, en razón del clientelismo estructural y la herencia de la dictadura. Los grupos de interés privados monopolizan totalmente los medios. El Estado brasileño no ha podido estar a la altura de los países capitalistas desarrollados, donde un mínimo de justicia social y políticas redistributivas compensaron la permanencia del capitalismo. A partir de finales de los años ochenta, la intensa dinámica de la privatización y la presión ejercida por la globalización con respecto a las condiciones de trabajo y a las capacidades de acción política de los Estados han sido llevadas al paroxismo.

En este contexto, la democracia participativa tiene muchas virtudes. En primer lugar, es un instrumento de lucha contra los efectos nefastos de la globalización. Al venir de las bases y permitir que el pueblo ejerza directamente su poder, parece, en efecto, poco compatible con el neoliberalismo; y puesto que permite relegitimar la política y la acción del Estado, la participación directa de los ciudadanos constituye la mejor muralla contra el "Estado minimalista"

con el que sueñan los neoliberales, al mismo tiempo que una vía privilegiada para contrarrestar el creciente poder del capital financiero. Se dibuja, así, una suerte de dialéctica: al debilitar al Estado, el neoliberalismo afecta indirectamente a la representación política tradicional y abre, sin querer, un espacio social y político para la aparición de fuerzas autónomas que reclaman el ejercicio de sus derechos. La democracia participativa que surge entonces crea un espacio público nuevo, donde el Estado pierde todo su poder porque debe responder claramente por sus actos y donde los intereses particulares deben pasar el filtro de la crítica. Estimulando el desarrollo de un poder popular autónomo, la democracia participativa es una poderosa herramienta para luchar contra la privatización del Estado por parte de las clases dominantes que se apropian de sus recursos y los instrumentalizan. Se crea así un círculo virtuoso donde el pueblo aprende a ejercer mejor su soberanía. A través de la participación, puede aumentar su poder frente a los poderes del sistema político institucional, de las clases dominantes y de los intereses privados; puede controlar el Estado y a la esfera pública al mismo tiempo que a “sus” representantes. A fin de cuentas, puede “convertirse en Estado”. La democracia participativa trastorna el gobierno representativo tradicional e instaura un nuevo equilibrio donde la democracia directa encuentra un lugar verdadero<sup>1</sup>.

### *“Invertir las prioridades”*

Esta idea de la democracia está profundamente arraigada en lo social. Sin embargo, la concepción que tiene de él el PT no tiene mucho que ver con el famoso “vínculo social” que los gobiernos locales o nacionales pretenden reestablecer oficialmente en Europa. Éste descansa de hecho, en una visión consensuada de la sociedad y busca, sobre todo, exorcizar arrebatos de cólera o las “incivildades” cotidianas que afectan a los barrios “difíciles”. Los dirigentes de Porto Alegre siguen una perspectiva mucho más radical: la “inversión de las prioridades”, que constituye un tema central para el PT a nivel municipal, y consiste en afirmar los intereses de las clases populares en la sociedad y el Estado, poner a éste al servicio de aquéllas, y promover vigorosamente una política redistributiva que termina con décadas de vergonzoso dominio por parte de los privilegiados

cuya opulencia choca brutalmente con la extrema miseria de una gran parte de ciudadanos. Existen, empero, algunas divergencias al respecto entre los militantes de izquierda, lo cual provocó un acalorado debate en el seno del PT de Porto Alegre durante su primera legislatura: una vez en la alcaldía, ¿era necesario que el Partido de los Trabajadores gobernara para los trabajadores de la ciudad, o que constituyera un gobierno de trabajadores para la sociedad toda<sup>2</sup>? Después de varias discusiones, la cuestión fue zanjada mayoritariamente a favor de la primera alternativa. Esta dinámica debía desembocar en un "nuevo contrato social", es decir, en el establecimiento de nuevos equilibrios mayoritarios y democráticamente legitimados. Este "contrato social" no es lo mismo que la "paz social", tan buscada en Europa, porque la conflictividad continúa siendo importante y las reglas establecidas benefician, sobre todo, a los más desposeídos.

#### *Un "buen gobierno"*

No se trata sólo de que la participación se vuelva materialmente a favor de los más pobres: ella es también un medio de afirmar su poder contra la mentalidad "tecnócrata de las capas intelectuales medias, salidas de la universidad, que suelen pensar de buena fe que la gestión urbana es, primero, un asunto de competencias técnicas y que éstas son socialmente y políticamente neutras. También al respecto, el discurso del PT se distingue marcadamente de las retóricas que florecen en Europa en torno a la nueva *governance* "urbana" y que son de orden tecnocrático. En efecto, se trata de politizar las reglas técnicas, de tomar la medida de los intereses sociales que abarcan y valorizar consiguientemente las capacidades de gestión de los simples ciudadanos: el primer aporte de éstos será transformar el contenido social de la gestión y su "eficacia" es inseparable de esta mutación.

El asunto de la gestión suscitó polémicas durante el primer mandato del PT, iniciada por militantes que no veían razón para que el equipo municipal consagrara sus esfuerzos a reorganizar las políticas públicas y que proponían que un gobierno popular no pasara por obras públicas, sino por una radicalización de la participación y la movilización ciudadana, con el objetivo de "desbordar el



Estado burocrático y burgués”. La idea de que era, a la vez, necesario y posible transformar la gestión sólo se afirmó progresivamente, primero dentro del equipo municipal y después en el resto del partido. Además, se trataba de hacer la gestión más participativa, pero la primera motivación no tenía que ver con la gestión, sino con la política.

Sin embargo, se formó en las sucesivas administraciones una visión más asociada con la gestión. En primer lugar, consiste en afirmar que la democracia no se opone a una buena gestión; que ella es, al contrario, uno de sus elementos, porque permite atender más de cerca las necesidades de la población. Por otro lado, la participación es concebida como un arma decisiva para luchar contra el clientelismo y la corrupción que están matando al Estado brasileño. Desde esta óptica, la originalidad conceptual de la experiencia de Porto Alegre es el haber insistido en el hecho de que la participación produce efectos positivos en la medida en que se apoya en reglas “objetivas” que no cambian de un barrio a otro o de una comunidad a otra: se erradica así la arbitrariedad subjetiva de quienes toman las decisiones y favorecen a tal o cual clientela. Por esta misma razón es que la participación debe basarse en criterios transparentes que permiten organizar la discusión y repartir los recursos fuera de presiones arbitrarias de tal o cual individuo o grupo, por popular que fuera: los más movilizados no merecen necesariamente ser privilegiados en las políticas públicas. El presupuesto participativo se distingue tanto del populismo (en donde la decisión cae finalmente en los líderes) como de las tradicionales ideologías participativas socialistas que apelan ciegamente a la “espontaneidad popular”, porque se apoya en reglas objetivas y favorece la deliberación más que los efectos de tribuna. En fin, la “administración popular” (con este calificativo se refieren a las municipalidades administradas por el PT) y el presupuesto participativo son resaltados por sus impulsores como ejemplos de un *bom governo*, en un país donde la regla es un “mal gobierno”.

#### *Las asambleas barriales, una variación de la democracia directa*

La democracia, la participación y la ciudadanía se convierten, en boca de los responsables del PT de Porto Alegre, en los es-

tandartes de la izquierda. El proyecto motor de la izquierda, su objetivo realista, es probablemente "democratizar la democracia" maximizando la dimensión directa de ella. En Porto Alegre se ha hecho una propuesta de una variante específica de la democracia directa. Históricamente, los instrumentos de la democracia directa han sido sobre todo el sorteo, que caracterizó la democracia ateniense; el referéndum, utilizado marginalmente en numerosos países y de forma mucho más regular en un Estado como Suiza; y las asambleas generales que reúnen a los ciudadanos (fueron famosas en la Atenas clásica, en la Nueva Inglaterra del siglo XIX o en Suiza) o a los trabajadores (el caso de los consejos obreros y, básicamente, de los soviets). Pues bien, en el contexto brasileño, el sorteo no se utiliza, y si bien el referéndum es uno de los posibles instrumentos de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, es marginal y pasajero. La democracia directa es exclusivamente una democracia de asamblea, que se apoya en asambleas barriales de ciudadanos y no en consejos obreros. Nos recuerda la histórica Comuna de París, canónica en la cultura socialista radical, y a tal punto importante para Porto Alegre que la ciudad ha celebrado los 130 años de la Comuna en el 2001. En efecto, el sistema de gobierno que nació espontáneamente durante la rebelión de 1871 es un sistema "piramidal" en el que los habitantes-trabajadores envían delegados a los consejos, que abarcan un número mayor de personas. Al contrario de los "representantes" del sistema democrático liberal, los delegados supuestamente no deciden por sus representados, sino que son encargados de transmitir las decisiones tomadas a nivel de las bases. Un representante puede ser revocado en cualquier momento si no cumple esta tarea.

En cierta medida, el paso de los soviets obreros a las asambleas barriales corresponde simplemente a una necesidad pragmática porque la esfera empresarial está fuera del alcance de la acción municipal. Esto es interpretado, sin embargo, de dos maneras diferentes. El antiguo alcalde, Raul Pont, tiende a relativizar esta visión, y propone que el mecanismo del presupuesto participativo se dirige "al productor en tanto ciudadano" a fin de que pueda ser cada vez más, productor y legislador - exactamente como lo hacían los soviets en otro contexto. Al contrario, el alcalde sucesor, Tarso Genro,

insiste en la ruptura con el pasado y afirma que la forma de participación directa que pasa por la acción sindical, que tuvo en el pasado su forma canónica en los regímenes socialdemócratas, ha sido superada hoy en día por la evolución de la sociedad. La crisis de los sindicatos es estructural, y sobrepasa con mucho la coyuntura brasileña de la segunda mitad de los años noventa. Sólo volviendo a un espacio público nuevo podrá el movimiento obrero tradicional (el sindicalismo) encontrar un nuevo impulso compartiendo su experiencia, su cultura y sus intereses corporativos propios con otros movimientos. Salidos de sectores sociales más innovadores, el socialismo moderno no debería apoyarse principalmente en las empresas sino, al contrario, trabajar en la sociedad civil para que las clases trabajadoras, viejas y nuevas, puedan convertirse en la vanguardia de una nueva ciudadanía<sup>3</sup>.

En resumen, la democracia participativa que se desprende del discurso de los promotores del presupuesto participativo difiere profundamente de las experiencias europeas, y no podría reducirse a un apéndice de la descentralización. Al politizar fuertemente la gestión, al concebir lo social como el terreno de una lucha entre grupos antagónicos, al llamar a revolver la democracia representativa para instaurar un nuevo equilibrio de poderes, se ubica en las antípodas de aquéllas. Los dirigentes de Porto Alegre reivindican con decisión la dimensión “universal” de su experiencia, y declaran explícitamente que se trata de un nuevo modelo político que representa una alternativa frente a las democracias clásicas. ¿Las realizaciones en las que se apoyan justifican sus pretensiones? ¿Son sólo un discurso de propaganda, como afirman los opositores? ¿Cuáles son las lógicas reales del mecanismo, cuáles son las tensiones que debe afrontar?

## Notas

- 1 T. Genro, U. De Souza, *Orçamento Participativo. A experiência de Porto Alegre*, Editoria Fundao Perseu Abramo, São Paulo, 1997; T. Genro, *O futuro por armar. Democracia e socialismo na era globalitária*. Vozes, Petrópolis, 1999; R. Pont, *Democracia, participação, cidadania. Uma visão de esquerda*, Palmarinca, Porto Alegre, 2000.

- 2 T. Genro, *Utopia Possível*, Artes e Ofícios, Porto Alegre, 2ª edición 1995, p. 168.
- 3 T. Genro, *O futuro por armar*, op. cit.; R. Pont, *Democracia, participação, cidadania*, op. cit.

---

## EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

### Un dispositivo original

Poner en funcionamiento un presupuesto participativo es una experiencia original y sin precedentes. ¿En qué consiste específicamente? Antes de evaluar su éxito y los problemas que afronta, es necesario describir con precisión un mecanismo que no tiene mucho que ver con lo que los lectores están acostumbrados. En Porto Alegre, la participación popular no es solamente una idea generosa y se materializa en los mecanismos que condicionan su funcionamiento. Es preciso, por lo tanto, entenderlos en detalle y analizar las lógicas subyacentes.

#### Cuatro espacios

El principio del presupuesto participativo saca a relucir cuatro espacios diferentes: el ejecutivo, el legislativo, la sociedad civil y los organismos específicos de la estructura participativa.

1. *El ejecutivo.* Está formado por el alcalde y el vicealcalde, elegidos por voto universal directo. Comprende también al conjunto de administraciones, agencias y servicios municipales, cuyos directores y secretarios son nombrados por el alcalde. Legalmente, su tarea es elaborar, proponer y poner en funcionamiento el presupuesto anual y a largo plazo. El ejecutivo goza de un papel central y es quien ha decidido institucionalizar el proceso participativo: si bien éste no contradice la constitución brasileña y la ley orgánica municipal, no es una obligación legal y, en teoría, podría suprimirse si el alcalde lo decidiera. En el doble objetivo de mejorar su propia eficacia y responder mejor a las demandas salidas del proceso participativo, el ejecutivo de Porto Alegre se ha reorganizado profundamente después de la subida al poder del PT y lo ha hecho en dos direcciones complementarias. Por un lado, las relaciones entre

administraciones se han visto considerablemente reforzadas. Se ha creado un gabinete de planificación (GAPLAN) dotado tanto de recursos humanos y materiales como de una fuerte autoridad administrativa, con varios objetivos: ayudar a que el gobierno municipal tenga una visión de conjunto a mediano y largo plazos; asegurar la coordinación de la elaboración presupuestaria al trabajar conjuntamente con las diferentes administraciones y con la cumbre de la pirámide participativa. El GAPLAN constituye un símbolo de la voluntad de reafirmar el papel del gobierno local en la evolución de la ciudad y al mismo tiempo de permitir a los habitantes asociarse con la gestión. Por otro lado, con fines de acercamiento, se ha creado una estructura encargada de tomar en cuenta junto con sus residentes los problemas transversales de los barrios, la coordinación de relaciones con la comunidad (CRC, que en la semántica brasileña es la coordinación de relaciones con los habitantes). Esta coordinación tiene como objetivo alimentar el diálogo con los líderes locales. Lo puede hacer directamente o mediante otras estructuras: los ocho centros administrativos del sector (CAR, especies de anexos descentralizados de la alcaldía, que ofrecen un cierto número de servicios a los habitantes y ayudan a la puesta en ejecución del presupuesto participativo a nivel local), los dieciséis coordinadores sectoriales del presupuesto participativo (CROPS, es decir, los agentes administrativos encargados de seguir, cada uno, un sector de la ciudad, de difundir la participación, de ayudar a la organización de asambleas locales y crear una interfaz entre los habitantes movilizados y las administraciones) o las seis coordinadoras temáticas (que constituyen la interfaz entre las reuniones temáticas y las administraciones).

El GAPLAN posee una capacidad de propuesta del todo real y pesa fuertemente en la toma de decisiones. Apoyado en las otras estructuras, puede seguir más de cerca las necesidades y las demandas de los sectores, y asegurar la coordinación de las mismas a nivel local y de la ciudad, tratando de superar el corporativismo propio de diferentes administraciones. Este mecanismo, sin embargo, tiene menos importancia para el conjunto de las administraciones municipales. Por otro lado, la descentralización administrativa fundada en los CAR sigue siendo muy limitada en Porto Alegre: no hay ningún equivalente a la alcaldía de distrito en París, Londres, Berlín o Barcelona en esta municipalidad de un millón trescientos mil habi-

tantes. Porto Alegre se distingue además de otras experiencias latinoamericanas que, como Montevideo (Uruguay) o Rosario (Argentina), han utilizado mucho la descentralización administrativa para aumentar la eficacia de las políticas públicas y la comunicación con los habitantes. Más que privilegiar una interacción microlocal entre los habitantes y funcionarios, la capital de Río Grande do Sul fundamenta la gestión de proximidad en la influencia global que la pirámide participativa puede tener en la administración municipal a escala comunal.

2. *El legislativo.* Frente al ejecutivo, la Asamblea municipal (*Câmara de Vereadores*) está compuesta de vereadores. Rezago colonial de los regidores o concejales, los vereadores son el equivalente de los diputados, pero a escala municipal. Son elegidos por los habitantes por voto proporcional directo. Cuando el alcalde y la Asamblea municipal tienen filiaciones políticas diferentes, como es el caso de Porto Alegre, el gobierno local estará formado por el premier, según la lógica presidencialista que caracteriza, por ejemplo, a Estados Unidos. Este modelo difiere del mecanismo que regula en Francia la cohabitación a nivel nacional y donde el gobierno es de la misma bandera política que el Parlamento. Se opone también a la forma en que el alcalde es nombrado en Francia por el consejo municipal y no por sufragio directo de los ciudadanos. La Asamblea municipal tiene el poder de enmendar y aprobar (o no) el presupuesto propuesto por el ejecutivo, pero debe seguir una serie de disposiciones. No puede rechazar en bloque el proyecto y debe proceder por propuestas de enmiendas. Estas últimas no pueden aumentar el déficit y todo nuevo gasto debe acoplarse a las reducciones presupuestarias en otros ámbitos. El alcalde dispone, además, del poder de veto sobre las modificaciones votadas por la Asamblea (este veto puede, empero, ser rechazado por una mayoría absoluta de los elegidos). La Asamblea se pronuncia sobre los tipos de gasto y no sobre proyectos específicos, lo que deja un margen de acción relativamente importante al ejecutivo para concretar y poner en funcionamiento las grandes líneas presupuestarias. La herencia del período de la dictadura (durante el cual las asambleas estaban atadas de pies y manos) se mezcla con las relaciones políticas de fuerza locales para reducir globalmente la legitimidad del legislativo munici-

pal. Éste asume riesgos políticos elevados si intenta paralizar la acción del ejecutivo. Concretamente, una obstrucción radical no es posible, a menos que el ejecutivo se halle en una difícil situación, por una mala gestión, querellas internas, o una crisis global de legitimidad. Hasta ahora el equipo dirigente de Porto Alegre no se ha encontrado en una posición semejante desde que el PT ejerce el poder. Numerosos proyectos han sido rechazados por la Asamblea. Los elegidos de la oposición han intentado echar mano de recursos legales contra la política de la alcaldía, pero el entendimiento entre una Asamblea municipal dominada por el centro y la derecha y un ejecutivo de izquierda jamás ha desembocado en la parálisis de este último en la capital de Río Grande do Sul.

En el sistema de clientelismo tradicional, los parlamentarios municipales jugaban el papel de intermediarios entre la población y el ejecutivo, y daban a conocer las demandas a través de sus intervenciones oficiales u oficiosas a cambio de un apoyo electoral. El presupuesto participativo permite terminar con esta relación patrón-cliente. Además, el centro de gravedad en la toma de decisiones sobre el presupuesto se desplaza a través de la relación entre el ejecutivo y la estructura participativa: el alcalde se compromete a pasar a la Asamblea, sin modificación mayor, el presupuesto de inversión adoptado por la estructura participativa, y a oponer su veto a las modificaciones que los parlamentarios eventualmente quieran realizar. Esto priva al legislativo de la función que le es propia en la doctrina clásica de la separación de poderes. Los parlamentarios municipales pueden participar en las reuniones participativas, donde su posición les confiere cierto prestigio, pero esto no es común entre los elegidos de la oposición y no permite, en todo caso, más que una influencia indirecta. Como todos los elegidos y responsables de la administración pública, los parlamentarios no pueden asumir el cargo electivo en la pirámide participativa. Por otra parte, no se prevé ninguna relación directa entre ésta y la Asamblea municipal, y el ejecutivo es en este caso un intermediario obligado. Los actores que pertenecen al legislativo están marginados en el proceso, mientras que la convivencia entre un alcalde y una Asamblea municipal de diferentes filiaciones políticas podría, en otro contexto, aumentar el poder de la segunda.



3. *La sociedad civil.* Constituye el tercer espacio que entra en juego en el presupuesto participativo. Todos los habitantes que lo desean pueden participar en las asambleas, directamente o mediante agrupaciones informales que pueden crearse puntualmente sin estar ligadas a una asociación, con el fin de defender un proyecto en la calle o el barrio. Las estructuras asociativas no poseen, en cuanto tales, un privilegio particular y son institucionalmente independientes con respecto al ejecutivo y a la pirámide participativa. Sin embargo, las asociaciones barriales y sus líderes juegan, en la realidad, un papel importante, aun cuando su peso es bastante desigual de una zona a otra. En función de su historia, los movimientos barriales llevan nombres diferentes: consejos populares (*Conselhos Populares*), articulaciones regionales (*Articulações Regionais*), Uniones de Villas (*Unióes de Vilas*), movimientos de vecinos (*Moradores*). Ciertas estructuras están abiertas a todos, mientras que otras son mucho más cerradas. Algunas fueron clientelistas en el pasado y se han convertido sólo tardíamente a una lógica distinta, en tanto que otras siempre han formado parte de la fracción “combatiente” e independiente del movimiento urbano. Algunas están, políticamente, cerca del PT y del equipo municipal, mientras que otras son impulsadas por militantes de la oposición. Las asociaciones profesionales y otras organizaciones de la sociedad civil están igualmente involucradas en el proceso a través de su participación en asambleas temáticas (o raras veces, a través de sus intervenciones en los barrios).

4. *La pirámide participativa.* Finalmente, el último espacio es el de la estructura participativa en estricto sentido. Se sitúa entre el ejecutivo y la sociedad civil, y las fronteras que separan este espacio de la sociedad civil son muy permeables. El mecanismo participativo se organiza según una doble dinámica, territorial y temática. La primera se articula en torno a tres niveles. El primero es microlocal. El segundo está constituido por los sectores en los que se divide la ciudad: los proyectos concretos (como la construcción de una escuela, el aprovisionamiento de agua y el alumbrado público), que han sido propuestos por los habitantes a nivel microlocal son enumerados y clasificados para determinar las prioridades de los secto-

res. Finalmente, el tercer nivel está representado por el Consejo del presupuesto participativo (*Concelho do Orçamento Participativo*, COP), que recoge las prioridades de los sectores de la ciudad para repartir las inversiones municipales. La dinámica temática presenta las mismas características, pero las discusiones tienen que ver con problemas precisos (como la salud, la ayuda a los adolescentes o el medio ambiente).

### **La pirámide participativa**

#### *El nivel microlocal*

En este nivel, las reuniones abiertas permiten a pequeños grupos, organizados por barrios, calles o inmuebles, discutir cuestiones trascendentales en su espacio de proximidad y proponer proyectos concretos y temas de intervención para las políticas públicas, al establecer un orden de prioridades entre las propuestas. Estas reuniones son organizadas por los habitantes que lo desean, por las asociaciones o los delegados del presupuesto participativo, sin control de la municipalidad. Los portavoces se designan al final de los debates para presentar las propuestas del grupo al nivel superior. En ciertos aspectos, estas reuniones se parecen a las que podrían organizar las asociaciones barriales en las ciudades europeas, cuando tratan de movilizar a la población a raíz de un problema específico para delegar luego a los elegidos. Simplemente, la existencia del presupuesto participativo modifica la forma de discutir las necesidades microlocales y constituye un estimulante de la participación: las propuestas venidas de la base tienen una oportunidad razonable de poder llegar a un contexto institucionalmente regulado lo cual constituye una fuerte motivación para quienes participan en la dinámica.

#### *El nivel de los sectores*

El segundo nivel es el de los sectores (*regiões*), que son dieciséis en total. Para el funcionamiento del presupuesto participativo, la ciudad fue dividida en sectores que no coinciden con los ochenta y cuatro distritos administrativos anteriores. Al final de la última

década, estos dieciséis sectores fueron creados pragmáticamente sobre la base de criterios mixtos, sociodemográficos y políticos. Corresponden, en general, a conjuntos que tienen una tradición asociativa propia y problemas urbanos específicos, pero están lejos de poseer siempre una identidad particular, percibida como tal por los habitantes. Tanto en extensión geográfica como en demográfica, son muy dispares: el menos poblado de los sectores alberga a 23.000 habitantes, el más populoso llega a los 271.000. En este último nivel, está claro que los problemas de diferentes barrios de un mismo sector no coinciden en realidad. Sea como sea, es a nivel de cada uno de los sectores donde tiene lugar la asamblea plenaria local, que actualmente reúne entre 100 y 2.000 habitantes. Si bien el nivel micro-local permite a los participantes apropiarse de los problemas discutidos, que reclaman pocos conocimientos jurídicos y técnicos, el nivel sectorial es de más difícil acceso. Requiere ciertas nociones de gestión local, e implica discusiones entre habitantes de un mismo sector para evaluar los problemas y dificultades que enfrenta cada barrio, para compararlos con otros y determinar las prioridades globales. Esta asamblea plenaria permite definir el número de delegados de los dieciséis foros del sector, que constituyen los interlocutores de la alcaldía a lo largo del año, como también nombrar a los consejeros que integran el consejo de presupuesto participativo y que discuten con el ejecutivo las grandes orientaciones presupuestarias y su realización. Finalmente, es a nivel del sector que los foros de delegados definen formalmente una lista de jerarquías de intervenciones prioritarias, ordenada por barrios y temas.

---

**Una plenaria sectorial del presupuesto participativo:** Inicios de abril de 1999, la noche era fría. Desde el 20 de marzo se celebran asambleas plenarios del presupuesto participativo. Hoy en día es la de Restinga, y no de los sectores más apartados de los dieciséis que conforman Porto Alegre. Se ha levantado una enorme tienda en medio de una zona verde que, durante el día, debe servir de cancha deportiva. Una especie de pieza teatral se desarrolla en el exterior para entretener a grandes y pequeños que esperan la llegada de todo el mundo. La gente hace cola para entrar. Llegan de todos los lugares, a pie, en vehículos abarrotados, en carretas tiradas por caballos, solos o en grupo, en familia o entre amigos. A la entrada se encuentran dos grupos de mesas en las que están sentados los funcionarios municipales, comprensivos por la hora, los

cuales canalizan el flujo de participantes y están encargados de tomar sus datos: nombre, grupo de pertenencia o asociación, edad.

Hay mucha gente, varios centenares, quizá un millar, lo sabremos al final de la reunión. Muchos conversan de pie, mientras los niños corren y juegan entre las sillas. Al fondo, dos tablas dispuestas una junto a otra, micrófonos, un pizarrón y un aparato de proyección conectado a un ordenador portátil. Poco a poco la gente toma sus lugares. Son las siete de la noche, la reunión va a comenzar. Los niños son conducidos al agitado bus, donde se les cuidará hasta que termine la reunión. Nos percatamos de que faltan sillas: las previsiones, basadas en la participación del año anterior, han quedado cortas. Una escuela se halla justo al frente y alguien tiene las llaves. En poco minutos varias decenas de personas traen sus sillas. Casi todos tienen ahora la suya. La reunión comienza y Luciano, uno de los coordinadores municipales del presupuesto participativo, toma la palabra para presentar a la gente que se halla junto a él. Pide que las personas que quieran se acerquen a inscribirse para hablar frente a la asamblea.

La sesión comienza con la proyección de dos pequeñas diapositivas. La primera explica el desarrollo del presupuesto participativo y los términos utilizados por la alcaldía. La otra muestra dónde se hallan las realizaciones exigidas por el sector y ciertos trabajos grandes en la ciudad, como la tercera perimetral, una especie de vía periférica interna. La cuestión resulta muy importante para una población de un millón trescientos mil habitantes: Porto Alegre tiene un territorio casi seis veces más grande que París. Después de la proyección, la quinena de personas que se han inscrito son llamadas, una por una, para expresar sus inquietudes y demandas. La regla consiste en hablar un máximo de tres minutos. Los discursos generalmente son muy concretos: *la alcaldía nos ha prometido una escuela y seguimos esperando; en mi barrio necesitamos una batería sanitaria; aquí estamos montando un proyecto para favorecer la creación de microempresas...* Algunos locutores son tímidos, otros muy locuaces, y a menudo atacan a la municipalidad. Los demás participantes jamás se comportan indiferentes, y abuchean o aplauden, según el caso.

Los participantes representan a su grupo de habitantes o a su asociación, y están en plena "campana electoral". Cada pequeño grupo tiene uno o varios portavoces y el número de delegados depende del número de inscritos por grupo. Es preciso, entonces, convencer a todos los que pueden participar, al menos en esta reunión, con el fin de obtener un máximo de delegados que defiendan las demandas frente a otros grupos. Puede haber competencia para representar a un grupo si éste sólo tiene derecho a elegir un solo delegado. En este caso, una votación del grupo, en público o en secreto, permite zanjar las diferencias. Los futuros delegados del sector son personajes importantes en el presupuesto participativo: ellos coordinarán las diferentes reuniones que tendrán lugar entre marzo y junio destinadas a proporcionar a los habitantes la posibilidad de dar a conocer sus necesidades en el barrio: una escuela, un centro de formación, un dispensario médico, alumbrado público, transporte público, restauración de un edificio. Ellos discutirán con los otros delegados al Foro de Sectores para elegir las demandas que les parecen más importantes y para ordenarlas según su importancia. No se designan los delegados durante las plenarios. Es en las reuniones específicas donde cada grupo inscrito elige a sus delegados que realizan una gran convocatoria con este motivo.

Son las ocho y media de la noche y la reunión terminará en treinta minutos. Se acostumbra que el alcalde participe en las plenarias y clausure las reuniones con una ronda de preguntas dirigidas al gobierno local. Se desarrolla un auténtico duelo verbal con los participantes y las preguntas e interpelaciones sobre distintos temas van y vienen al final de la reunión, Raul Pont intercede en medio del acalorado debate para aceptar la polémica: se coloca simbólicamente entre los ciudadanos, no para estrechar las manos, sino para responder a las críticas.

---

Paralelamente a estas reuniones sectoriales, tienen lugar reuniones temáticas que, según cada sector, reúnen a pequeños grupos de representantes de asociaciones o funcionarios en pequeñas reuniones intercaladas con asambleas plenarias a nivel de la ciudad (en 1999 y 2000, éstas reunieron cada una entre 100 y 800 personas). Las comisiones temáticas son seis: circulación y transporte; salud y asistencia social; cultura; educación y entretenimiento; desarrollo económico e impuestos; organización de la ciudad; desarrollo urbano y social. Las asambleas plenarias temáticas eligen también a sus delegados a los foros temáticos y a sus consejeros al Consejo de Presupuesto Participativo (COP).

### *El nivel municipal*

El consejo del presupuesto participativo constituye el nivel superior de la pirámide. Cada uno de los dieciséis sectores y de las seis asambleas temáticas elige dos consejeros titulares y dos suplentes. Un escrutinio proporcional basado en listas permite asegurar la representación de las distintas opiniones. El sindicato de empleados municipales de Porto Alegre (SIMPA) nombra a dos consejeros (un titular y un suplente), al igual que la Unión de Asociaciones Barriales de Porto Alegre (UAMPA). El ejecutivo municipal nombra, por su parte, a cuatro representantes (dos titulares y dos suplentes): dos para el GAPLAN y dos para la Coordinación de Relaciones con la Comunidad (CRC). Estos representantes del ejecutivo tienen derecho a la palabra pero no participan en el voto. Al igual que los delegados de los foros del sector o los foros temáticos, los delegados al Consejo de Presupuesto Participativo son elegidos por un año. Los delegados y consejeros no pueden ocupar un cargo dentro de una comisión de la administración municipal, ni ejercer un mandato le-

gislativo o ejecutivo o desempeñar funciones en la dirección administrativa o jurídica. No pueden acumular mandatos en la estructura participativa.

EL COP se reúne generalmente dos veces por semana. Su papel es el de supervisar el proceso de participación durante todo el año, determinar las reglas de funcionamiento de éste según las discusiones que tienen lugar en los niveles inferiores (existencia de sectores y temas, criterios de repartición de recursos y elección de delegados, etc.), avalar los proyectos de presupuesto anuales y plurianuales que serán sometidos a la Asamblea municipal, evaluar el presupuesto del año anterior y designar delegados para las comisiones permanentes que coordinan el presupuesto. El Consejo del Presupuesto Participativo es, por lo tanto, la estructura de diálogo esencial entre la administración municipal y la pirámide participativa, pero está mayoritariamente compuesto por representantes de ésta última (88 de los 96 miembros). A fin de permitir el funcionamiento del COP, la municipalidad provee la infraestructura y los recursos necesarios: sala de reuniones, teléfono, etc. Por otro lado, la municipalidad ofrece cursos de formación sobre el presupuesto municipal y pone a disposición de los consejeros toda la información relativa al presupuesto municipal, al desarrollo del plan de inversiones y a la evolución de las demandas de servicios por medio de una terminal informática.

En esta escala, los participantes no se contentan con decidir sobre las inversiones. Discute asimismo otros aspectos del presupuesto (salarios, funcionamiento, etc.). El tipo de política pública que puede realizar una municipalidad brasileña como Porto Alegre difiere sensiblemente del de las ciudades europeas de tamaño semejante. Más allá de un contexto urbano marcado por problemas específicos del Tercer Mundo (como la existencia de chabolas), la mayor diferencia es que no existe vivienda social administrada por un arrendatario público controlado por la municipalidad. La acción municipal en materia de urbanismo y de hábitat consiste, primero, en viabilizar los terrenos para evitar la favelización, instalar agua potable y canalización, asfaltar las calles, contribuir a la refacción de edificios en mal estado, regular o establecer títulos de propiedad, etc. A su vez, el servicio de aguas es municipal, aunque el gobierno

actual trata de imponer una privatización generalizada en todo el país (en el año 2001 se votó casi por unanimidad una reforma a la ley orgánica de Porto Alegre para restringir la explotación de aguas a la única empresa pública municipal). Estas diferencias no impiden que el margen de acción de una comuna francesa y de una comuna brasileña sean del todo comparables, y que nada se opondría, *a priori*, a la introducción de un presupuesto participativo adaptado al contexto económico y político europeo.

### *Los ciclos del presupuesto participativo*

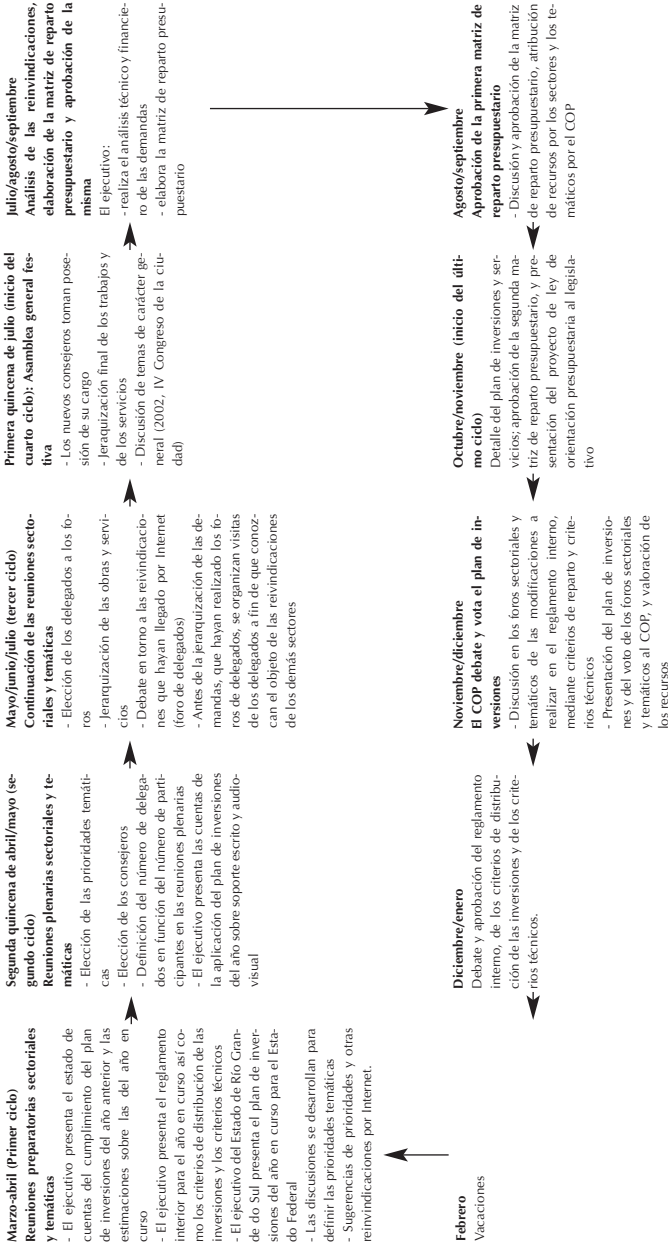
La elaboración participativa del presupuesto constituye un proceso continuo que se desarrolla a lo largo del año.

Un *primer ciclo* se desarrolla en marzo y abril. El ejecutivo comienza a presentar cuentas sobre la ejecución del presupuesto del año anterior y presenta el presupuesto del año en curso a la primera sesión de asambleas plenarias (regionales y temáticas). También presenta el nuevo reglamento interior del proceso, los criterios de distribución para las inversiones y los criterios técnicos. Desde el año 2002/2003, el plan de inversiones del Estado de Río Grande do Sul, que es objeto de un proceso participativo desde 1999, está igualmente presente, además de las cuestiones municipales. Las discusiones para definir las prioridades temáticas tienen lugar igualmente durante este ciclo, y pueden hacerse también proposiciones por Internet (con la condición de que sus autores acudan a las reuniones a defenderlas). Finalmente, en esta etapa se celebran las numerosas reuniones barriales que recogen en mayor o menor medida los deseos de los habitantes que participan en ellas.

Un *segundo ciclo* tiene lugar desde la segunda quincena de abril hasta mayo. Las asambleas plenarias de los sectores y las temáticas eligen a los consejeros del COP. Esta etapa permite la jerarquización de las prioridades temáticas que se discuten a lo largo del ciclo precedente.

El *tercer ciclo* tiene lugar entre mayo y julio. En las reuniones de barrio y en las reuniones temáticas se eligen a los delegados de los foros sobre la base del número de participantes que se inscribieron durante las asambleas plenarias (durante las cuales las personas

**Ciclo Anual del presupuesto participativo**





presentes deberán indicar su comunidad, barrio o asociación de pertenencia). La campaña electoral de los delegados se difunde ampliamente, y las elecciones son objeto de una campaña de comunicación nada despreciable. Esta serie de reuniones se co-organizan por la alcaldía y los foros participativos. Esta etapa permite establecer un orden de prioridades entre los trabajos y los servicios que se han demandado durante el primer ciclo. Antes de fijar una jerarquía, los delegados van de visita organizada a otros barrios con el fin de sensibilizarse con aquellos que no viven con sus mismas comodidades. Se establece un núcleo duro de propuestas, que el ejecutivo se encargará después de defender ante la Asamblea municipal. Este núcleo duro corresponde a un “contrato social” mínimo que constituye la base de la legitimidad de todo el proceso. Durante estos tres ciclos, aquellos donde los ciudadanos de base se hallan más involucrados, acompañan las reuniones distintos animadores teatrales y culturales, tanto para difundir el proceso como para estimular el interés de los participantes. Paralelamente, una caravana es puesta a disposición de los niños, cuyos padres asisten a la reunión y no pueden encargarse de ellos.

El *cuarto ciclo* se abre a partir de julio con una Asamblea general festiva en el curso de la cual los nuevos consejeros toman posesión de su cargo y en la que se aprueba la jerarquización de las reivindicaciones. Se prolonga hasta principios de noviembre. En la base de las prioridades establecidas por los foros y las demandas de las administraciones, el GAPLAN establece una síntesis que se presenta al COP después de haber recibido el aval del ejecutivo. Los criterios de elección y evaluación concreta de las propuestas se discuten por el COP en sesiones públicas que permiten un verdadero control de las bases. En función de esta deliberación y de las negociaciones con la administración, el GAPLAN transmite el proyecto del presupuesto al alcalde, quien lo somete, a su vez, a la Asamblea municipal (la fecha límite legal para hacerlo es el 30 de septiembre).

Entonces se inicia el *último ciclo*: se trata de la etapa clásica, donde se realiza la discusión del presupuesto por parte de la Asamblea municipal (que debe terminar sus trabajos a más tardar el 30 de noviembre). Se desarrolla básicamente fuera de la estructura participativa, que a su vez discute los criterios y procedimientos que

entrarán en vigor al año siguiente y prepara su desarrollo. En resumen, los tres primeros ciclos tienen que ver básicamente con los dos primeros niveles (microlocal y sectorial-temático) de la pirámide participativa, en tanto que los dos últimos están vinculados con la cúspide de la pirámide (COP).

#### *Los otros canales de la participación popular*

El presupuesto participativo es el principal canal de participación que existe en Porto Alegre, pero no es el único. Paralelamente a su ciclo anual, la dinámica participativa tiene un fuerte impulso en el “Congreso de la Ciudad” (*Congresso da Cidade*). Desde hace tres mandatos, este congreso acompaña al proyecto que el ejecutivo debe efectuar frente a la Asamblea municipal para presentar el plan provisional de su mandato. Constituye una ocasión privilegiada para pensar acciones a más largo plazo, y es al mismo tiempo, la ocasión de intercambios intensos entre los diferentes sectores de la ciudad. Esta noción de “plan estratégico” ha sido enriquecida por otras experiencias de planificación participativa. El ejemplo de la ciudad de Barcelona, con la cual Porto Alegre ha sostenido una estrecha cooperación, tal vez, ha hecho comprender al municipio brasileño que un plan maestro no puede limitarse a una simple cuestión urbanística y que los habitantes deben pensar la ciudad como un acontecimiento, como un producto social y ambiental.

Un instrumento institucional privilegiado de la participación residía, tradicionalmente, en las comisiones municipales (*Conselhos municipais*), que permiten al ejecutivo y a los actores de la sociedad civil llegar a un consenso. Aunque referidas a menudo a los líderes de la municipalidad, estas comisiones, que continúan funcionando hoy en día, no forman parte del centro del proceso y han pasado a segundo plano con la entrada en vigor del presupuesto participativo. Incluso continúan celebrándose los encuentros informales que permitían a las autoridades electas tomar el pulso a las asociaciones y negociar con ellas, pero ahora han perdido su objetivo con la creación de una instancia oficial, cuyo propósito es precisamente institucionalizar este diálogo. La estrategia explícita de los dirigentes municipales ha sido la de llevar a las asociaciones a invertir en el marco de las estructuras del presupuesto participativo.

Más significativo es el desarrollo reciente de un “tercer sector” que descansa en la economía solidaria. Éste no forma parte de las perspectivas iniciales del PT ni de la CUT, el sindicato que le dio origen, pero se ha impuesto como una solución pragmática para legalizar o regular actividades informales ampliamente practicadas por una parte de la población (como el reciclaje de basura) y para superar los límites financieros y humanos de una acción puramente pública. Actualmente la municipalidad apoya el desarrollo de guarderías infantiles autogestionadas, cooperativas de reciclaje de basura y otras actividades, que permiten ofrecer una solución no capitalista al desempleo. Un ejemplo es la creación, en 1996, de la Institución Comunitaria de Crédito PORTOSOL que participa en la elaboración de un plan de desarrollo económico local propuesto por la alcaldía de Porto Alegre, pero formulado y ejecutado en gran parte por agentes económicos y sociales privados. Dos son los objetivos: la creación de un centro de innovación tecnológica (para el mercado local de Porto Alegre y su región metropolitana) y el desarrollo de sectores económicos con dificultades compuestos básicamente por empresas de familias pobres. Para implementar debidamente este programa, se utiliza un dispositivo legal y la cooperación financiera y técnica de los organismos locales o internacionales. Al facilitar la creación, la consolidación y el crecimiento de pequeñas empresas dirigidas por personas de bajos ingresos, el programa PROTOSOL busca conciliar los objetivos sociales y la viabilidad económica y financiera. A nivel global, este tercer sector está concebido como uno de los posibles ejes de una política económica alternativa al liberalismo. Es como si aumentara el poder de los ciudadanos que quieren que se les reconozca, no sólo el derecho de determinar conjuntamente el presupuesto municipal, sino también el de administrar ellos mismos, directamente, las actividades económicas y poder contar con un sostén financiero, institucional y jurídico en la municipalidad.

### **Los tres parámetros de las elecciones presupuestarias**

Los parámetros que guían la repartición presupuestaria constituyen el punto central de la dinámica participativa que se de-

sarrolla en Porto Alegre. Aunque no son del todo explícitos es posible agruparlos en tres grandes tipos: el primero se basa en una lógica mayoritaria-democrática, la del número de presentes y de sus orientaciones “subjetivas”. El segundo utiliza una lógica de justicia redistributiva, que otorga un bono a los barrios menos poblados y más desfavorecidos. Una vez establecido para el año siguiente por el COP, después de discutido con las bases, este bono representa, para los participantes de las asambleas y para los delegados de los foros, un dato “objetivo” que no pueden modificar. El tercer tipo de criterios, elaborado por los servicios municipales y avalado por el COP, procura evaluar, según una lógica técnica, las carencias de equipo e infraestructura de base y los proyectos de los habitantes.

#### *La lógica mayoritaria-democrática*

El parámetro mayoritario-democrático se da en varios niveles. El primero, y más claro, es el de los sectores y de lo microlocal. En este nivel hay un bono muy claro por la participación, porque el número de delegados al foro del sector está determinado según el número de participantes inscritos en las asambleas plenarios (un delegado por diez presentes hasta cien participantes, uno por catorce presentes hasta doscientos participantes, y así de manera decreciente). Esto significa que los barrios más movilizadas, con el mayor número de participantes, son los más representados en los foros y, cuando se trata de decidir cuáles son las prioridades geográficas y temáticas más relevantes, tienen un peso mayor. Evidentemente, no hay ninguna obligación para que los delegados de un barrio se comporten de forma egoísta y no defiendan los proyectos que no les conciernen directamente. Sin embargo, aun en casos de comportamiento claramente encaminado hacia el interés general, ellos tienen más peso para definir cuál es este interés, que los demás barrios. A nivel microlocal de los barrios, esta lógica mayoritaria-democrática constituye una fuerte motivación para la participación.

Esta lógica se ve ampliamente neutralizada cuando pasamos a la ciudad: cada sector elige el mismo número de representantes al COP, no importa el número de personas que han estado presentes en la asamblea plenaria. Ciertamente, podemos pensar que un barrio muy movilizad sabrá valorar mejor su punto de vista en las

negociaciones con el ejecutivo que se desarrollan en la tercera fase del proceso, pero esta influencia sólo es indirecta y extra-procedimental”: no resulta en mecanismos institucionalizados del Presupuesto Participativo y se ejercería de todos modos en otro sistema. Finalmente, la lógica mayoritaria se encuentra dentro del COP cuando se trata de decidir las reglas de funcionamiento y los criterios de repartición presupuestaria decididos por mayoría simple. A este nivel, la regla mayoritaria no está vinculada con la importancia de la participación de las bases ni, es preciso anotarlo, con el peso demográfico de los sectores, porque los menos poblados tienen el mismo número de representantes que los más populosos. Como a menudo ocurre en el Senado de los países con estructura federal, las pequeñas entidades están mejor representadas que las grandes con relación a su importancia demográfica.

La lógica democrática-mayoritaria que se expresa en los sectores se toma en cuenta en los criterios formales de repartición presupuestaria que determina anualmente el COP, después de discutir con las bases y en concertación con la alcaldía. Estos criterios son evolutivos, aunque se pueden observar elementos fuertemente arraigados. Sirven para determinar las demandas que podrán ser satisfechas por el conjunto de aquellos que han sido formulados en los diferentes sectores y en las comisiones temáticas. Es por esta razón que entran en la determinación de la “matriz” del presupuesto participativo. Para el presupuesto 2001-2002, estos criterios formalizados son tres: las prioridades establecidas por los habitantes, las carencias de servicios y equipos básicos, la población. Sólo el primer criterio se basa en la lógica mayoritaria-democrática, porque corresponde a las elecciones que han hecho los ciudadanos a través de sus delegados y consejeros y que son sancionadas por mayoría simple. Cada sector debe seleccionar cuatro prioridades de trece ámbitos posibles de intervención pública, que corresponden, cada uno, a servicios municipales específicos. Estos trece ámbitos son los siguientes: tratamiento de aguas servidas, vivienda, servicio de vías públicas, áreas de esparcimiento, deporte y entretenimiento, salud, educación, asistencia social, transporte y circulación, alumbrado público, desarrollo económico, cultura y saneamiento ambiental.

A nivel microlocal, cada asociación, cada comisión barrial expone sus necesidades en respectivo nivel: “-los buses no llegan hasta nuestro barrio porque no pueden circular en calles que no estén asfaltadas, el asfaltado es una prioridad-; -el centro médico más cercano está a diez kilómetros, ¿qué hago si tengo un problema y no tengo ni bus ni auto?-”. Los desagües están en mal estado en el barrio y desprenden un olor terrible, y constituyen, además, un verdadero peligro para la salud pública-; -quiero legalizar mi vivienda, quiero que la casa y el terreno que tengo me pertenezcan-; -es necesaria una guardería porque hay muchos niños aquí-; -quiero aprender a leer y no soy el único, es necesario pedir un establecimiento para formación de adultos-. En las asambleas de los microsectores los habitantes discuten sus necesidades, las clasifican en temas y las ordenan según su importancia: antes de una batería sanitaria es preciso mejorar la canalización. En los ejemplos citados son evidentes los temas sobre vías públicas, salud, vivienda y educación. El mismo proceso se utiliza para las reuniones temáticas, pero se desarrolla, sobre todo, a nivel de sindicatos, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y grupos de funcionarios de una administración.

La etapa siguiente es la asamblea plenaria de grupos de ciudadanos de un mismo sector. Estos grupos están ahora organizados en torno a sus reivindicaciones y cada persona se inscribe con el nombre de su grupo al inicio de la reunión plenaria del sector. En el transcurso de esta asamblea, se efectúa una síntesis de las demandas con apoyos en las prioridades temáticas decididas por los microsectores. Las prioridades se establecen fácilmente, según los puntos dados por cada microsector sobre tal o cual tema. En casos no resueltos, se procede generalmente a votación al cabo de un debate. Cada sector determina, así, sus prioridades temáticas globales, y les atribuye una calificación de 1 a 4. Los temas no prioritarios reciben, de facto, un puntaje de 0.

Se trata luego de sumar estas puntuaciones en el ámbito de la ciudad, con el fin de determinar globalmente las prioridades temáticas. Tal es el objeto de la primera “matriz” presupuestaria. Dicha matriz incluye temas como el tratamiento de aguas servidas, vivienda, educación, con sus respectivos subtemas: el tratamiento de aguas servidas incluye la red de canalización, los conductos de agua

de lluvia, los sumideros, el drenaje y el dragado; la vivienda comprende la legalización, la reubicación, etc. Cada tema recibe un total de puntos en el ámbito de la ciudad; por ejemplo, recibe una calificación de 4 para el sector Centro; de 1 para el sector Norte, etc. Este total va a determinar su prioridad relativa a nivel de Porto Alegre. En este punto, la primera matriz está compuesta exclusivamente sobre la base de un criterio democrático-mayoritario: sólo registra, sin aportar un correctivo substancial, las elecciones de los ciudadanos. Tiene como resultado dar proporcionalmente más peso a las demandas de los habitantes de los sectores menos poblados: el sector Centro, que comprende más de 270.000 habitantes, no pesa más que el sector Extremo Sul, que sólo tiene 23.000 habitantes. El paso del interés general de cada sector al interés general de Porto Alegre se efectúa, además, sobre una base puramente acumulativa, de forma aritmética más que como producto de una deliberación en el sentido estricto del término.

A partir de esta matriz, el GAPLAN va a determinar las grandes orientaciones presupuestarias de la ciudad, al tomar en cuenta igualmente las indicaciones de las asambleas temáticas (donde los funcionarios de los diferentes servicios municipales juegan un papel importante), las inversiones plurianuales y las demandas institucionales que buscan asegurar la continuidad de los servicios públicos en todos los campos (incluidos aquellos que no han sido considerados prioritarios al acumular las puntuaciones de cada sector). La integración de estas demandas permite matizar la lógica aritmética de la etapa precedente. El resultado del proceso es la elaboración de una primera matriz, que reparte los gastos entre las diferentes administraciones municipales. Después de haber sido sometidas a los servicios financieros y al gabinete del alcalde, se la presenta al COP para votación, una vez introducidas las eventuales modificaciones.

### *La lógica de la justicia distributiva*

Es cuando se trata de distribuir los recursos entre los diferentes sectores geográficos que van a intervenir dos lógicas más: los parámetros técnicos y la justicia distributiva. Esta última marca fuertemente el segundo criterio formalizado de repartición presupues-

taria, que se basa en las carencias de servicios e infraestructura que afectan a cada sector. En función de un índice construido por los servicios técnicos de la municipalidad, los sectores reciben una calificación que va de 1 a 4 en orden creciente de necesidad. Para el presupuesto del 2002, este criterio tuvo un coeficiente de 4 en la primera matriz global de repartición de recursos. El tercer criterio formalizado busca limitar los desequilibrios demográficos entre los sectores. En el año 2002, consistió en atribuir una calificación de 1 a 4 en función de la población de cada uno de ellos: 1 para un sector de menos de 25.000 habitantes; 2, entre 25.001 y 45.000 habitantes; 3, entre 45.001 y 90.000 habitantes; 4, más allá de los 90.000. El mismo año, el primer criterio formalizado, el de las prioridades ordenadas por los habitantes (que se traduce en la atribución de una calificación de 1 a 4), recibió un coeficiente de 5.

Al acumular las notas atribuidas en función de tres criterios formalizados, multiplicados por su coeficiente respectivo, llegamos a una segunda matriz de repartición, que pondera las demandas de los sectores en función de la población y del nivel de carencia de servicios o infraestructura. Con ella se podrán atribuir concretamente los recursos disponibles mediante las sumas que en la práctica se otorgarán a cada sector, según el tipo de inversión. Tomemos el ejemplo del asfaltado. Los recursos dedicados al asfaltado de calles en la ciudad se determinan en la primera matriz, que permitió jerarquizar este tipo de inversión con relación a otras, en función de prioridades expresadas por los sectores. Admitamos que, según la primera matriz, se podrían asfaltar 20 kilómetros durante el año presupuestario. Para conocer lo que le corresponde a cada sector, es preciso proceder en varias etapas. La primera consiste en contar el número total de “puntos” que distribuir. El sector Centro recibe 12 puntos: 8, por su población (nota 4, porque es muy poblado, con un coeficiente 2); 4, por sus necesidades o carencias (nota 1, porque casi no tiene necesidades en este aspecto, con un coeficiente de 4); 0, por sus prioridades (nota 0, porque no ha puesto el asfalto en sus prioridades, con un coeficiente de cinco). El sector nordeste recibe 20 puntos: 2, por su población (nota 1, porque es poco poblado, con un coeficiente de 2); 8, por sus necesidades (nota 2, porque está bien dotado en cuanto al asfalto, con un coeficiente de 4); 10, a nivel de



sus prioridades (porque colocó este tema en segunda posición, con un coeficiente de 5). Al sumar los puntos de cada sector, obtenemos un total que va a permitir determinar el porcentaje de cada sector en la materia: si bien el número total de puntos en el ámbito de la ciudad es de 400, una simple regla de tres permite determinar que el sector Centro tendrá derecho al 3% de la inversión (12 dividido por 400 y multiplicado por 100), y el sector Noreste, al 5%. Los dos sectores recibirán cada uno 600 y 1000 metros de veinte kilómetros de asfalto en la ciudad.

### *Los efectos de la justicia distributiva*

El peso relativo del parámetro mayoritario-democrático y de los criterios de justicia distributiva constituye un elemento clave a la hora de determinar el centro de gravedad de la estructura participativa. Este centro de gravedad se ha desplazado durante la década y ha constituido un punto de tensión nada despreciable entre el Ejecutivo municipal y los foros de sector. Mediante el peso respectivo de cada uno de los tres criterios formalizados de repartición presupuestaria (prioridades de los habitantes, población y necesidades), está claro que la lógica democrática-mayoritaria que funciona en el interior de cada sector va a tener un peso consecuente en la asignación de las inversiones: la elección mayoritaria de un tema por los habitantes de un sector está afectada por el coeficiente más alto (5 en el año 2002) en la matriz que permite repartir las inversiones. El criterio de justicia redistributiva, que auspicia a los sectores desfavorecidos, tiene igualmente un peso importante. La voluntad política de privilegiar a los más desposeídos y practicar una política de acción afirmativa sobre una base territorial se manifiesta en la importancia dada a las inversiones que van a remediar las necesidades existentes, según un orden de prioridad.

Si bien los criterios han cambiado a lo largo de los años, esta voluntad es permanente y ha producido efectos redistributivos siempre reales, como lo ha demostrado Aldamir Marquetti<sup>1</sup>. Cuando analizamos las inversiones efectuadas entre 1992 y 2000 por sector, constatamos que existe una correlación clara entre un ingreso medio de familias y una tasa de inversión en el sector superior a la

participación de éste en la población total. Inversamente, los sectores más acomodados se benefician de menos inversiones de las que podrían esperar en vista de su población. En un extremo de la escala, el sector Centro, el más acomodado (el ingreso medio de los jefes de familia equivalía, en 1991, a 11,40 salarios mínimos) sólo ha recibido el 4,33% de inversiones a pesar de que reúne a más del 21% de la población de la ciudad. En el otro extremo, el Sector noreste, el más pobre (el ingreso medio de los jefes de familia equivalía en 1991, a 2,19 salarios mínimos) ha recibido el 5,40% de las inversiones, cuando apenas tiene el 1,89% de los habitantes de la ciudad. El presupuesto participativo tiene un efecto redistributivo masivo entre los sectores y favorece la inversión en las zonas más pobres. Si bien el procedimiento participativo de Porto Alegre y muchas políticas urbanas europeas comparten la misma ambición, la de corregir los desequilibrios sociales a través de una acción territorializada, dicha ambición ha sido mucho más radical en el caso brasileño, al ser aplicada, sobre todo, de forma mucho más consecuente; en Europa, las políticas urbanas apenas ha redistribuido cantidades irrisorias con respecto a las inversiones públicas globales. Las cantidades destinadas a la acción afirmativa territorializada, efectivamente, sólo corresponden a una parte insignificante de los presupuestos nacionales, cuando es todo el presupuesto municipal el que se ve afectado por la lógica redistributiva que determina el presupuesto participativo de Porto Alegre.

Si examinamos el detalle de las inversiones por sector, Aldamir Marquetti, nos dice con justa razón que existen dos excepciones a esta dinámica de discriminación positiva: los sectores pobres pero poblados (Partenon y Eixo Balthazar) se encuentran desfavorecidos, en comparación con la media municipal, y más aún si los comparamos con los sectores pobres y poco poblados. En efecto, el tamaño de los sectores parece constituir un parámetro muy importante, aunque no sistemático, en el nivel de inversión: a mayor población del sector, menor la inversión por habitante. Los siete sectores menos poblados reciben, todos, más inversión por habitantes que la media, aun cuando uno de ellos, Cristal, forma parte de las zonas que se sitúan en la media municipal en términos de ingreso medio (recibe el 4,47% de las inversiones cuando apenas reúne al 2,34% de

la población). Al contrario, los cinco sectores más poblados reciben menos que la media en términos de inversión por habitante, aunque uno de ellos, Partenón, figura entre los más desfavorecidos de la ciudad (recibe sólo el 5,66% de las inversiones cuando tiene un 8,88% de la población de Porto Alegre). Esta “justicia redistributiva”, que favorece a los sectores menos poblados, se explica en gran medida por el hecho de que el coeficiente de multiplicación aplicado al criterio demográfico está lejos de compensar las tres grandes desigualdades de población de un sector a otro.

De los dos parámetros de justicia distributiva de la matriz presupuestaria de Porto Alegre, sólo el primero, el de la justicia social orientada hacia la acción prioritaria en favor de los más pobres, ha sido valorado en el discurso municipal y en la estructura participativa. El segundo, el de la prioridad a las zonas menos pobladas, ha pasado desapercibido hasta la fecha, quizá porque el sector más poblado, el Centro, es también el que más ventajas tiene en términos de ingresos, vivienda y educación. Por lo tanto, es el primer afectado por una lógica que puede ser interpretada parcialmente como una discriminación positiva en términos de justicia social.

### *La lógica técnica*

Sea como sea, un tercer tipo de lógica interviene en la repartición presupuestaria, de naturaleza técnica. Dicha lógica se manifiesta en el segundo criterio formalizado de la matriz de repartición presupuestaria, el de las carencias o necesidades en servicios e infraestructuras. Los coeficientes que sirven de base para el cálculo de este criterio están elaborados por los servicios técnicos de la ciudad y la estructura participativa apenas puede modificarlos. De forma atenuada, ocurre lo mismo con los criterios técnicos, en función de los cuales ciertos proyectos pueden ser rechazados.

A partir de 1992, la municipalidad decidió no aceptar más de forma mecánica los proyectos presentados por los habitantes y seleccionados a través de los criterios de ponderación ya mencionados. Ella exige a los servicios municipales efectuar una evaluación previa de la factibilidad de los proyectos y de la relación entre la inversión exigida y la rentabilidad esperada de la operación. Este cambio evitó que se reprodujera la situación caótica de los primeros

años, cuando fueron aceptados ciertos proyectos que no eran viables (sobre todo por razones jurídicas). Así, por ejemplo, la canalización que exige un sector periférico sólo tiene sentido si se asegura el enlace a la red global y si dicho enlace es mucho menos rentable; además, no debe realizarse simultáneamente en los barrios situados entre el resto del sistema y la zona en cuestión. Hoy en día, los trabajos no pueden realizarse si el barrio está clasificado como “zona de riesgo”, si el área en cuestión tiene un declive superior a treinta grados, si presenta condiciones geológicas inadecuadas para la urbanización (áreas rocosas, orillas fluviales), si contraviene las normas ecológicas en los sectores clasificados, etc.

El resultado de la introducción de estos criterios técnicos fue, en un primer momento, devolver un margen de maniobra casi arbitrario a los servicios municipales, que podían entonces censurar los proyectos presentados por la pirámide participativa en nombre de condiciones técnicas, en las cuales únicamente ellos juzgaban. Los técnicos podían presentar, caso por caso, tal o cual argumento, sin que los delegados y los consejeros pudieran controlar su coherencia y su utilización sistemática. Después de las protestas que ocasionó esta situación, se decidió que los servicios municipales debían hacer públicos los criterios técnicos utilizados y que éstos podían ser discutidos por el COP, a fin de restringir el poder tecnocrático de la administración. Fue posible, entonces, que los foros de sector respondieran a los rechazos fundados únicamente en criterios técnicos y que ciertos proyectos se impusieran políticamente, aún contra las recomendaciones de los servicios municipales. El COP ha vetado, en varias ocasiones, un rechazo de ejecución porque pensaba que cuestionaba gravemente las demandas legítimas de los ciudadanos.

Esta democracia técnica tiene, empero, sus límites. No existe en verdad un estudio sobre la evaluación del impacto de los diferentes criterios o sobre la evolución desde su inicio del proceso del Presupuesto Participativo. En los hechos, parece que los consejeros no disponen de los medios suficientes para hacer una evaluación alternativa de los índices de necesidad en servicios y comunicación. Las informaciones respectivas no están disponibles al público y es probable que, para la misma municipalidad, estos índices no sean muy

fiables. Sin embargo, los instrumentos cartográficos cambian y son cada vez más completos, de suerte que esta situación terminará tal vez por aclararse. Consejeros y delegados están ocupados cada vez más en controlar el buen fundamento de los criterios técnicos, sobre todo de tipo jurídico. En efecto, la municipalidad puso a su disposición las informaciones necesarias. De otro lado, los representantes de la pirámide participativa pueden con mayor facilidad tener la ayuda de personas calificadas, eventualmente no vinculadas con la administración municipal.

### **Un mecanismo evolutivo**

Este ejemplo demuestra que la configuración actual del mecanismo no debe ser entendida como el producto de un equilibrio espontáneo o definitivo, y que se inscribe más bien en una dinámica evolutiva. Una de las cualidades esenciales de los animadores de esta experiencia es que se ha dado una adaptación pragmática a las contingencias, al mismo tiempo que una teorización de sus prácticas. Si consideramos, *a posteriori*, la corta historia del presupuesto participativo y la municipalidad de Porto Alegre, han sido cuatro los procesos que la han marcado.

#### *El problema de la gobernabilidad*

El primero es el que ha permitido superar el problema de la gobernabilidad: los proyectos políticos del ejecutivo pueden fracasar en su intento por traducirse en acciones concretas y mantenerse en el tiempo, y la acción gubernamental siempre reduce el riesgo de no captar lo real. A la llegada del PT al poder, en 1988, el alcalde saliente dejó las finanzas de la ciudad en un estado lamentable y, además, poco antes de abandonar sus funciones, acordó un aumento considerable del conjunto de empleados municipales en una tentativa electora de obtener sus favores. El presupuesto de la ciudad era absorbido entre un 97% y un 98% por los sueldos, y los presupuestos de funcionamiento e investigación se redujeron hasta lo inverosímil. Una de las consecuencias fue que las primeras discusiones participativas no tuvieron absolutamente ninguna repercusión. La desconfianza hacia los nuevos políticos reapareció enseguida,

porque parecía que el PT seguía los pasos del alcalde anterior. Éste último dirigía un partido populista y no dudaba en tomar contacto directo con la población. Estaba presente en los barrios, donde efectuaba giras con frecuencia. Falto de voluntad política, no atendía casi ninguna de las demandas de sus interlocutores. ¿Se repetiría la historia con el nuevo equipo? El rechazo de una proximidad sin consecuencia, en términos de realizaciones, se tradujo en una caída a la mitad de participación en las asambleas entre 1989 y 1990.

La municipalidad se salvó probablemente por la modificación de la legislación federal de 1989, que acordaba, como hemos visto, mayores márgenes de maniobra financiera a los gobiernos locales. El nuevo equipo supo aprovechar la situación con habilidad. Apoyándose en la estructura participativa naciente, que se edificaba a partir de los consejos populares existentes, llegó a convencer a la Asamblea municipal de votar un aumento considerable de los impuestos locales. Al mismo tiempo, modificó la base imponible para disminuir los impuestos a los servicios básicos (salud, transporte, etc.) y sacar márgenes sobre las otras actividades industriales o comerciales y sobre el impuesto predial (sobre todo, a los apartamentos y propiedades desocupadas). El resultado fue espectacular, y obtuvo rápidamente nuevas capacidades de inversión que permitieron relanzar la máquina administrativa y la participación en los años siguientes. En moneda constante calculada sobre la base de octubre de 1999, los impuestos locales pasaron de 85 millones de reales (casi la mitad en dólares) en 1988 a 163 millones en 1991, antes de llegar a los 246 millones en 1999. Esta estrategia no fue única de Porto Alegre, y otras municipalidades, a menudo de tendencias políticas diferentes, aprovecharon el marco legislativo de manera parecida. La reestructuración fiscal de Porto Alegre se cuenta, simplemente, como una de las más eficaces y estuvo guiada, más que en otras partes, por un sentido de justicia social.

Paralelamente, el gobierno debió resolver un conflicto muy duro con las empresas de transporte. El transporte continuaba siendo una de las primeras prioridades en el programa del PT, y el nuevo ejecutivo tropezó, en febrero de 1989, con las compañías de buses a las que deseaba controlar más de cerca. Éstas respondieron con una suspensión del transporte. El municipio requirió una parte de

las compañías y el conflicto sumió a la ciudad en el caos por la paralización parcial del sistema de transporte colectivo. El conflicto entre gobiernos de izquierda y compañías privadas de transporte es un asunto delicado en América Latina: en los años setenta, la caída del gobierno chileno de Allende estuvo causada, en buena medida, por la huelga de los camioneros apoyada por la CIA, y la primera municipalidad del PT en Sao Paulo fracasó, en parte, por la oposición de las compañías de transporte colectivo. En Porto Alegre, el gobierno local logró, sin embargo, negociar una salida por lo alto, e invirtió del todo la espiral del conflicto. Al aceptar la imposibilidad del municipio de asumir el transporte público por la magnitud de problemas técnicos que afrontar, logró convencer a las compañías de racionalizar su oferta bajo la tutela de un organismo de control público, y repartir equitativamente los sectores y las ganancias así como rediseñar el trazado de las rutas y unificar el precio del pasaje. Mejoró la infraestructura de los transportes colectivos y negoció la instalación de aire acondicionado en los vehículos, detalle importante en vista del clima. El éxito de esta política fue impresionante. Los transportes públicos de Porto Alegre figuran hoy en día entre los mejores del país y las encuestas muestran un alto índice de satisfacción entre los usuarios. Los empresarios locales de transporte, que pudieron constatar que los ingresos de sus compañías estaban mejor garantizados que antes, han abandonado la desconfianza que tenían en un inicio hacia el equipo municipal y ahora lo consideran con especial simpatía. Asimismo, su dinámica política urbana dio a la alcaldía el apoyo de los industriales de la construcción, uno de los sectores más poderosos en la ciudad, a la “administración popular”. Debido a la política fiscal de Porto Alegre, es sobre todo entre los propietarios de inmuebles que la oposición al PT continúa dándose, pero la división del empresariado fue un factor importante en el éxito del equipo del Partido de los Trabajadores<sup>2</sup>.

Quedaba por resolver el problema de los salarios de los empleados municipales, cuyo sindicato era miembro de la CUT, central cercana al PT. La alcaldía logró evitar un grave conflicto al avarlar los argumentos del equipo anterior y absorberlos gracias a recursos nuevos creados por la reforma de los impuestos locales. Aceptó un acuerdo implícito de moderación salarial para los años

siguientes y no aumentó en mucho la cantidad de funcionarios dependientes de la alcaldía. El ejecutivo municipal se apoyó en la pirámide participativa: al hacer que el COP discutiera el salario de los funcionarios municipales e invitar a su sindicato a enviar un representante a la instancia superior del presupuesto participativo, logró al mismo tiempo extender, al menos formalmente, el dominio de competencia del COP y someter a los sindicatos a una opinión pública que favorecería una moderación salarial. De esta forma, resolvió de manera elegante, al menos en parte, un problema espinoso, el de las relaciones entre una izquierda sindical y una izquierda que, cuando llega al poder, se encuentra obligada por la fuerza a tener que gestionar los salarios de los empleados públicos, un problema que ha ocasionado con frecuencia el fracaso de las experiencias municipales del PT en otros ámbitos<sup>3</sup>.

#### *La implementación y la estabilización del dispositivo participativo*

Un segundo proceso importante fue el de la implementación del dispositivo participativo, no como resultado de la aplicación de un programa de acción previo, sino más bien como consecuencia inesperada del ajuste de la voluntad inicial de favorecer la participación a las circunstancias y contingencias del momento. Ante las dificultades encontradas durante el primer año de mandato y los sondeos desastrosos, en abril de 1990 la municipalidad decidió replantear su mecanismo de acción. Además de las respuestas ya mencionadas, reorganizó profundamente su administración. Utilizó una herramienta informática que permitía una transparencia (interna y externa) en cuanto a los recursos de la ciudad y su utilización. Creó el GAPLAN y un departamento dedicado a asegurar un contacto permanente con los sectores (el CRC) e inventó procedimientos formales para estructurar la participación. Todo se realizó con una fuerte voluntad política, pero también con cierto pragmatismo. Ambos elementos aseguraron el éxito de la empresa. Frente al eco encontrado por las reuniones participativas sobre el presupuesto y frente al lugar central que éste adquiriría para la planificación a corto y mediano plazo de la política municipal, el mecanismo se impuso como elemento central de dicha política. Había sido necesario,



para ello, que los antiguos conatos de ir hacia un doble poder y destruir el Estado burgués dieran paso a un intento por renovar radicalmente la gestión pública<sup>4</sup>. En el plano institucional, varios cambios marcaron los primeros años del proceso. Se procedió a la extensión, en todo el territorio municipal, de la división de la ciudad en sectores, cuando estos habían sido creados inicialmente en las zonas que habían conocido una fuerte movilización previa. Uno de los problemas de división más importantes fue la separación en dos sectores distintos (Eixo Baltazar y Noroeste) de una zona marcada por un conflicto social importante. El sector inicial había incluido a los barrios populares y a los barrios de clase media y los habitantes de los primeros, más movilizados que el resto, censuraron sistemáticamente las propuestas del otro lado geográfico (y social). La municipalidad y el COP debieron intervenir para imponer, en 1995, una separación y permitir, así, una representación de la zona ocupada por las clases medias, “oprimidas” hasta entonces en el conjunto común del sector<sup>5</sup>.

Igualmente, los criterios formalizados de repartición presupuestaria fueron evolucionando. En 1990, los criterios utilizados eran los siguientes: nivel de movilización popular (que registraba a nivel del sector la fuerza relativa del movimiento participativo); importancia del sector para el desarrollo de Porto Alegre; importancia de la población que habitaba en las zonas que tenían grandes necesidades en cuanto a los servicios y la infraestructura, y la importancia de estas carencias para todo el sector. Como vemos, estos criterios estaban, mucho más que hoy en día, orientados según el parámetro de la justicia redistributiva, y el conjunto se calculaba de tal manera que los cinco sectores considerados prioritarios recibían, durante los primeros años, entre el 65% y el 70% de los recursos distribuidos, y debían contentarse los otros once con el porcentaje restante (la demografía reforzaba esta disparidad en la medida en que los sectores prioritarios tenían, como promedio, menos habitantes que los demás). Por otro lado, el parámetro democrático-mayoritario se cumplía, entonces, en la repartición entre sectores a través del criterio de la movilización. Todo ello suscitó un fuerte descontento en las zonas menos favorecidas por este mecanismo. Por ello se introdujeron dos nuevos criterios (importancia de la pobla-

ción y prioridades de los habitantes). Los dos primeros (nivel de movilización popular e importancia del sector para el desarrollo de Porto Alegre) fueron suprimidos en 1992-1993, porque eran considerados menos “objetivos” y susceptibles de reintroducir una dinámica arbitraria o clientelista en las relaciones entre la población y los organismos de decisión. Por consiguiente, los criterios evolucionaron de forma menos sensible (supresión de uno de los dos criterios sobre carencias y modificación regular de los coeficientes atribuidos a los otros criterios)<sup>6</sup>.

De la misma forma, las estructuras organizacionales de participación se precisaron durante el primer mandato. La confusión inicial entre los comités de barrio (*Conselhos populares*), que son asociaciones autónomas de la sociedad civil, y las instituciones participativas (asambleas, foros y COP) se disipó en su mayor parte. Paralelamente, la asamblea participativa en el ámbito de la ciudad, que reunía en un enorme mitin a todos los delegados de los consejos, fue suprimida en beneficio del COP y los foros regionales, de tamaño más restringido. A inicios del segundo mandato del PT, las asambleas y los foros sectoriales se vieron ampliados por una dimensión temática que no existía antes. La introducción de esta segunda dimensión respondía a dos objetivos principales, de tipo sociopolítico y de gestión. Por un lado, la creación de instancias no territorializadas buscaba favorecer la implicación de fuerza y los militantes no intervenían prioritariamente sobre una base localizada, en particular los sindicatos. Se propusieron dos modalidades opuestas. La primera, presentada por la corriente trotskista del vicealcalde de aquel entonces, Raul Pont, se inscribía en una lógica neocorporativista que preveía una representación orgánica de los sindicatos en la estructura participativa. La segunda, que finalmente fue la adoptada, afirmaba, al contrario, el carácter (formalmente) individual de la participación en instancias temáticas, la pertenencia a una organización que no daba ningún privilegio estatutario. La creación de este segundo puntal del mecanismo participativo tenía como objeto permitir que este último pudiera discutir temas que sólo tenían sentido en el ámbito de la ciudad o que tenían pocas oportunidades de ser abordados prioritariamente en los barrios.

Esto permitió llevar la participación más hacia la reflexión al

mediano plazo y esta preocupación fue reforzada por la institución del Congreso de la ciudad, encargado de discutir sobre la planificación para los cuatro años y elaborar un “plan estratégico”. Los efectos combinados de la reforma fiscal y la desconcentración de los recursos promovidos por la nueva constitución federal de 1988 habían creado las condiciones para que la ciudad retomara su capacidad de inversión pública. Al mismo tiempo, un grave conflicto interno en el ejecutivo opuso al cuerpo político y al sector técnico de la planificación urbana. Este último acumulaba, hasta entonces, la gestión presupuestaria y la gestión de la planificación urbana. Con la creación del plan estratégico, el vínculo con el proceso participativo pasó entre las manos de la Coordinación de relaciones con la comunidad y del GAPLAN. En total, hacia 1992-1993, la configuración de base del dispositivo se había estabilizado a lo largo de las grandes directrices, que siguen en vigor hasta la fecha<sup>7</sup>.

#### *La legalización abortada*

Un tercer proceso, abortado en este caso, tenía que ver con la legalización explícita del presupuesto participativo en la ley orgánica municipal. Las relaciones entre la Asamblea municipal y el mecanismo de participación estaban en el núcleo de la controversia que se alimentaba en torno a esta cuestión. En un primer momento, a inicios de los años noventa, la municipalidad y los promotores del dispositivo participativo se lanzaron a la recolección de firmas para poder organizar un referéndum que permitiría inscribir como tal el presupuesto participativo en la ley orgánica, para así protegerlo de un eventual revés electoral del PT y aumentar su legitimidad política local. En 1994, cuando se habían recogido ya doce mil firmas (de las cuarenta y dos mil exigidas por la ley), el ejecutivo retiró su apoyo a la campaña por la existencia de graves polémicas internas contra la iniciativa, porque una parte de los militantes temía que la legalización subordinaría la estructura participativa al legislativo. La legalización del presupuesto no fue referida más que de forma retórica por ciertos consejeros de la oposición municipal.

*La extensión del presupuesto participativo al Estado de Río Grande do Sul*

El último proceso fue la extensión del dispositivo participativo de la ciudad al Estado de Río Grande do Sul, después de que Olivio Dutra fuera elegido gobernador, en 1998. Esta extensión se inscribe en el marco de un proceso mucho más grande de difusión de la idea participativa, adoptado por otras municipalidades de Río Grande do Sul, del Brasil y de América Latina. Ciertos municipios brasileños que tienen un presupuesto participativo no están dirigidos por el PT. El mecanismo de la ciudad y el del Estado empiezan apenas a estar vinculados formalmente y su articulación constituye un problema pendiente. Sin embargo, ambos están inspirados por un mismo espíritu y muchos antiguos animadores de Porto Alegre han sido llamados a ejercer responsabilidades a nivel estatal.

Los grandes rasgos de la estructura participativa de la ciudad han sido transpuestos a nivel del Estado. Allí encontramos una división en 22 sectores y una pirámide de tres niveles: en la base, asambleas temáticas y de la ciudad; en el medio, asambleas y consejos de sectores (estos agrupan, cada uno, a varias de los 497 municipios del Estado), y, finalmente, un Consejo del Presupuesto Participativo a nivel del Estado. Encontramos, además, los tres parámetros (democrático-mayoritario, justicia social y técnica) y los tres criterios de repartición presupuestaria (prioridades de los habitantes, necesidades y población), el ciclo organizado para todo el año, la doble estructuración geográfica/temática, la colaboración de la estructura participativa con el ejecutivo y su oposición al legislativo, etc. Las modificaciones han estado motivadas, sobre todo, por cambios de nivel, por sensibilidades políticas de los impulsores (más de izquierda a nivel del Estado que de Porto Alegre) y por un contexto político y jurídico diferente entre la ciudad capital y Río Grande do Sul en conjunto. El uso del presupuesto participativo a nivel del Estado choca contra una oposición política más virulenta en el legislativo, donde el PT es minoritario. Un recurso jurídico ha obligado al gobierno estatal a no entregar medios financieros a la estructura (el mecanismo ha estado “autogerenciado”, desde entonces, por las asociaciones participantes). Cuantitativamente, la parti-

cipación ha sido un éxito, y ha atraído en total a casi ciento noventa mil personas en 1999 y doscientas ochenta y un mil personas el año siguiente, pero las condiciones de su funcionamiento han sido discutidas acaloradamente, incluso dentro del PT.

Sin embargo, todavía es demasiado temprano para evaluar la dinámica real del mecanismo, aunque las apreciaciones al respecto sean por, lo general, más reservadas que en lo relativo al presupuesto participativo municipal. En este ámbito, uno de los mayores problemas es que la participación se concibió inicialmente excluyendo a los gobiernos municipales elegidos, que constituían, no obstante, un intermediario entre la población y el gobierno del Estado. Sea lo que sea, con el paso de la ciudad al Estado, queda por evaluar la posibilidad de generalizar un proceso que se considera que puede aplicarse, incluso hasta el nivel del país.

## Notas

- 1 A. Marquetti, "Democracia, equidad y eficiencia: el caso del balance participativo en Porto Alegre", en J. Verle, L. Brunet (coord.), *Costruyendo un nuevo mundo*, Guayi, Porto Alegre, 2002.
- 2 R. Abers, *Inventing Local Democracy, Grassroots Politics in Brasil*, Lynne Rienner Publishers, Boulder/London. 2000, p. 67 ss.
- 3 *Ibid.*
- 4 Luciano FEDOZZI, *O poder da Aldeia. Gênese e História do Orçamento Participativo de Porto Alegre*, Tomo, Porto Alegre, 2001.
- 5 Abers, op. cit.
- 6 Fedozzi, *Orçamento participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*, Tomo, Porto Alegre, 2ª edición, 1999, p. 138 ss.
- 7 *Ibid.*



---

## LOS DESAFÍOS DE LA EFICACIA Y DE LA PARTICIPACIÓN

Los dirigentes de Porto Alegre colocan la barrera muy alta. Reconocen de buena gana el carácter pragmático de su construcción y en consecuencia toman precauciones contra toda fetichización de un «modelo» que correría el riesgo de petrificarse si no evolucionara. Al mismo tiempo, reivindican el alcance universal de la experiencia, un poco como los diputados de la Constituyente podían en 1789 declarar, en circunstancias particulares y «en nombre del pueblo francés», los derechos universales del hombre y del ciudadano. Hay que coger la palabra a esta pretensión. Esta no es ilegítima, y la comparación con problemas planteados en otras experiencias de participación popular puede, por otro lado, permitir comprender mejor el caso brasileño. Las acciones participativas generalmente se enfrentan a cuatro desafíos: de la eficacia, de la participación, de la institucionalización y de la escala. ¿Cómo se enfrentaron éstos en la capital de Río Grande do Sul?

### **El desafío de la eficacia**

La primera dificultad que las experiencias participativas encuentran es la de la eficacia. Esta dificultad nos conduce primero a asuntos de dinámicas políticas: los equipos que llegan al poder e intentan a favorecer a los procesos participativos tienen a menudo poca experiencia administrativa; pueden entonces sentirse tentados a privilegiar los efectos de la demostración política antes que las realizaciones concretas; pueden encontrar feroces oposiciones, etc. Esto implica un desafío más estructural: hoy en día es un punto común el oponer la eficacia y la democracia. La visión elitista que sostiene este postulado a tomado históricamente formas diversas. La aristocracia pensaba que la sensatez era uno de los privilegios de las

gentes «bien nacidas». El republicanismo y el liberalismo nacidos de las revoluciones democráticas del siglo XVIII pensaron en la representación democrática de una manera paternalista. Madison, uno de los fundadores de la República norteamericana, es en este punto explícito: para él, la elección tiene como efecto «depurar y ampliar los puntos de vista del público haciéndoles pasar por la intermediación de un cuerpo escogido de ciudadanos cuya sensatez es la mejor para discernir el verdadero interés de su país y cuyo patriotismo y amor a la justicia serán menos susceptibles de sacrificar este interés por consideraciones temporales y parciales. En un sistema como este, puede bien suceder que la voluntad pública expresada por los representantes del pueblo concuerde mejor con el bien público que si ésta fuese formulada por el pueblo mismo, reunido para este efecto»<sup>1</sup>. Concuerda en este punto con el abad Sieyès, uno de los padres de la Revolución francesa, que sólo exalta el Tercer Estado para subrayar que los ciudadanos «nombran representantes mucho más capaces que ellos mismos para conocer el interés general y para interpretar en este respecto su propia voluntad»<sup>2</sup>. En su forma contemporánea, el argumento elitista se cubre con los hábitos de la pericia y el conocimiento. Sugiere que toda actividad necesita una competencia propia y que la división creciente del trabajo de las sociedades modernas reposa sobre las competencias adquiridas, escolares o profesionales. Los ciudadanos ordinarios no han sido formados para afrontar los problemas públicos, no consagran nunca un tiempo para informarse y para evaluar objetivamente a los políticos responsables, han dado prueba en este dominio de un amateurismo que ellos mismos recriminarían con indignación si lo vieran en acción en su esfera profesional. La idea de que la democracia consiste en el poder del pueblo es entonces peligrosa para la eficacia política ya que implica aceptar que los incompetentes tengan un poder de decisión<sup>3</sup>.

¿Qué nos puede enseñar sobre este punto la experiencia del presupuesto participativo implementado en Porto Alegre. El primer elemento de apreciación, que es fundamental, consiste en que la gestión de la ciudad desde una docena de años no ha sufrido con la participación popular. Es más, globalmente ha sido un éxito notable e incluso ha sido elogiada por varias organizaciones internacio-



nales poco sospechosas de simpatías izquierdistas. La gestión «popular» de Porto Alegre ha sido también considerada por la ONU como una de las cuarenta prácticas urbanas más notables en el mundo y seleccionada en consecuencia en la Conferencia Hábitat II de Estambul en junio de 1996 (esta conferencia por otra parte aceptó la proposición de la ciudad de incluir la idea de un presupuesto participativo entre sus recomendaciones). El diagnóstico del Banco Mundial es todavía aun más significativo, porque ha relevado la eficacia administrativa y no porque considera el aspecto democrático. Desde 1993, este organismo se ha centrado en la gestión de la capital de Río Grande do Sul y ha establecido luego con la ciudad excelentes relaciones, failitando la obtención de préstamos ventajosos. Actualmente, el Banco Mundial va a distribuir, incluso, prospectos sobre el presupuesto participativo de Porto Alegre en África del Sur. Si sus adversarios critican a menudo la falta de ambición de la gestión del PT, reprochándoles el haber abandonado los grandes astilleros que en otro tiempo caracterizaban a la ciudad, ni siquiera pondrán en duda la probidad de los dirigentes y el hecho de que lleven un *bom governo*. El objetivo proclamado del buen gobierno ha sido incontestablemente mantenido.

Varios dominios han sido particularmente más considerados que otros para los logros municipales durante este decenio. El primero se refiere a los trabajos de infraestructura de base destinados a los barrios populares. Gracias a un esfuerzo sin precedentes en la ciudad, el proceso de favelización ha sido detenido. Se ha realizado un esfuerzo considerable para el asfaltado de las vías, que constituye la clave para emprender nuevas mejoras: terminales para el transporte público, recolección de desechos domésticos, una capacidad de desplazamiento más grande de los habitantes, por ejemplo por motivos profesionales. El 99% de la población es ahora beneficiada con servicio de alcantarillado. La proporción de habitantes que disponen del desgoto se ha duplicado (alcanzó un 83,68% en 1999), y la recolección de desechos domésticos en los barrios populares también aumentó en las mismas proporciones. Estas realizaciones han sido espectaculares porque «se las ve» en la ciudad y tocan la cotidianidad de los habitantes. A pesar de que su calidad ha

sido desigual, a veces, sí han mejorado la vida de los ciudadanos de los barrios involucrados.

El segundo dominio es el de la educación. El número de guarderías municipales se ha triplicado en diez años y han sido creadas una centena de guarderías comunitarias agregadas. El número de niños escolarizados en los establecimientos municipales casi se ha triplicado y se ha promovido la formación permanente de los adultos. Por otra parte, la educación ha sido considerada internacionalmente como uno de los puntos fuertes de la «administración popular». Lo mismo sucede con el sector de la salud que se ha beneficiado de inversiones sostenidas para así ofrecer una atención particular al servicio de la infancia y la pequeña infancia. Globalmente, la proporción de funcionarios municipales asignados a estos dominios prioritarios ha pasado de un 23% a un 37% entre 1988 y 1999.

En resumen, el dominio del desarrollo económico no ha sido descuidado. El ejecutivo municipal no ha entrado en conflicto frontal con los contratistas, aun cuando enfrentamientos bastante rudos le hayan opuesto a los sectores empresariales de ciertos ámbitos. Ha intentado desviar en un sentido social los proyectos de creación de grandes empresas. Como uno de los más importantes ejemplos tenemos aquel de un centro comercial implantado por Carrefour. Ha sabido crear un clima más bien favorable para las inversiones y el alcalde actual es visto con buenos ojos por una parte del empresariado local. Además la municipalidad ha apoyado particularmente el desarrollo de ciertos sectores económicos (transportes, construcción, nuevas tecnologías). Ésta a volcado sus esfuerzos hacia las microempresas y, desde hace algunos años, hacia el sector cooperativo de la economía solidaria.

---

**Una cooperativa de mujeres:** El barrio Moro da Cruz en una bella tarde de noviembre. Helena Bonuma, concejal municipal del PT, encuentra a un grupo de mujeres que ha creado con su ayuda una cooperativa en el marco de un proyecto de «creación de ingresos para las mujeres» vinculado al presupuesto participativo. Para llegar a este suburbio al norte de la ciudad, el trayecto es sorprendente. El tamaño de los inmuebles disminuye, las arterias viales se alargan y de repente, el paisaje es totalmente diferente. Casa bajas y muy pobres se aglutinan unas contra otras, las vías se convierten en estrechos caminos de

tierra que ascienden por la colina. Viniendo del centro, se necesita una hora en auto para llegar a este barrio extremadamente popular y repleto de niños. Un patio se extiende frente a las casas y a un edificio aislado cerca del cual el chofer aparca el auto oficial. Una vista abismal de la ciudad se ofrece a los recién llegados.

El edificio que abriga a la cooperativa consta de una sucesión de piezas más o menos grandes cuyas utilidades son variadas: escuela, guardería, cafetería. Al fondo, una gran sala totalmente vacía sirve de local para la cooperativa. Sobre las mesas están colocados recortes de tela que al mirarlos de cerca se revelan como vestidos muy usados. Una docena de mujeres trabajan en máquinas de coser para confeccionar vestidos «a la moda» a partir de retazos que han recuperado. Al entrar Helena, el trabajo cesa y todas se acercan a saludarla. Se colocan las sillas en círculo. Las mujeres anuncian a la diputada municipal sus ganancias del mes. Comparten sus preocupaciones y le agradecen por su apoyo. Comienza una reunión improvisada, centrada alrededor de una situación práctica: habrá que encontrar más posibilidades de mercado para vender los productos de la cooperativa, que lleva funcionando diez años. La red de aprovisionamiento de tela funciona bastante bien y las máquinas de coser poco a poco han llegado por el canal del presupuesto participativo, permitiendo a otras mujeres asociarse con las iniciadoras del proyecto.

Helena se compromete a informarse para que la cooperativa pueda presentarse todos los domingos en el mercado reservado para la venta de productos de las microempresas y cooperativas. Las mujeres se entusiasman y se informan de las gestiones que deben realizar. Es suficiente inscribirse ante la secretaría municipal de la industria y el comercio, en la oficina de las microempresas y cooperativas. El emplazamiento es gratuito y se sitúa en pleno centro de la ciudad. Primero, habrá que llegar allí en autobús, sin embargo tal vez sea posible al final comprar un auto con el fin de despachar la producción semanal. Por ahora, es una especie de sueño este auto, pero resulta necesario para salir adelante.

Estas mujeres han visto sus condiciones de vida totalmente modificadas gracias a la cooperativa. Sus ingresos han aumentado sensiblemente. Además, ya no se quedan solas en sus casas mirando la televisión y haciendo las tareas del hogar. Son camaradas de trabajo y pueden hablar entre ellas de los problemas que tienen con su marido, sus niños. Para ellas esto es como un renacimiento.

---

Estos logros se consiguieron sin que explote el número de funcionarios municipales: éste pasó de 17.000 a 21.000, siendo un crecimiento mucho más débil que el del presupuesto municipal. Su productividad parece haber sido estimulada por las reorganizaciones administrativas, que han aumentado la proporción de agentes municipales en contacto con el público o asignados a las actividades operativas. Paralelamente, la creación de un Gabinete de Planificación y los esfuerzos de transparencia en la máquina municipal han

permitido mejorar la capacidad de impulso central del ejecutivo sobre otras administraciones, sin que la proporción de funcionarios asignados en la administración central no aumente de manera desmesurada.

### *Participación y racionalización de la gestión*

Se deben subrayar cuatro puntos cuando se elabora el balance del aporte de la gestión participativa. El primero es que conviene ser prudente, por el hecho del carácter fragmentario de las cifras acerca de estado de la economía y de la sociedad locales y porque faltan estudios comparativos que permitan delimitar la dinámica específica de Porto Alegre. Actualmente no se dispone de encuestas exitosas que permitan afirmar que con respecto a otras ciudades brasileñas gobernadas de manera dinámica y proba, pero sin presupuesto participativo, Porto Alegre habría conocido un desarrollo particularmente acentuado que sería resultado de la participación. La situación inicial de la ciudad era mejor a la de la media brasileña. Asimismo, no es porque continúa a la cabeza del país en muchos parámetros que Porto Alegre debe forzosamente su avance a la gestión del PT. Por tomar sólo un ejemplo, el decrecimiento de la mortalidad infantil es allí espectacular, pasó del 37 al 18% entre 1980 y 1996, pero es un índice estrictamente paralelo con relación al resto del Río Grande do Sul y no debería ser entonces atribuido directamente a la administración de la capital de este Estado.

Sin embargo, se constata que el presupuesto participativo no ha representado un obstáculo para una gestión eficaz. Bajo esta forma, la democracia participativa no entra en contradicción con el profesionalismo administrativo. Es más, parece difícil contestar que el éxito administrativo de Porto Alegre se deba, al menos en parte a las energías que el equipo dirigente a conseguido suscitar con su gestión: un verdadero «espíritu de empresa», como se dice hoy en día, se ha desarrollado y ha sabido incorporar la adhesión de la gran mayoría de los funcionarios, quienes se han movilizado con más convicción que antes. La estructura participativa ha aportado con un desempeño propio, en términos de información acerca de las carencias y necesidades pero también en cuanto a la capacidad de constante adaptación de una administración «ramificada» en la

evolución de las demandas de la población (a esta modesta hipótesis no le corresponde pretender que la participación sea una condición necesaria para una buena administración ni incluso que este factor sea superior a otras dinámicas que podrían existir en contextos diferentes y que pasarían por ejemplo por una descentralización administrativa impulsada). Esta gestión eficaz ha sido más que en otra parte una gestión justa en términos de repartición social y la dinámica del presupuesto participativo ha pesado incontestablemente sobre esta dimensión. A falta de estudios comparativos, no es posible afirmar con certeza que el dispositivo participativo sea superior en términos de efectos de justicia redistributiva a una acción decidida y paternalista que apunte a objetivos materiales similares. Sin embargo, es plausible postular que la justicia social practicada en Porto Alegre ha sido más democrática que en otra parte, en el sentido que los habitantes movilizados han participado en la elaboración de los criterios y de los objetivos concretos de una redistribución que no se ha efectuado por encima de sus cabezas.

Es posible plantear una cuarta hipótesis: la gran mayoría de observadores están de acuerdo en decir que el presupuesto participativo es un instrumento particularmente adaptado para luchar contra la corrupción de la administración municipal y contra las relaciones clientelistas que puedan vincularla a la población. Un crecimiento de la transparencia de la gestión administrativa, las reglas públicas para la repartición de recursos, tiempo y energía consagrados a deliberar sobre las prioridades y sobre las modalidades para la puesta en marcha constituyen herramientas poderosas para luchar contra un mal endémico del Estado brasileño – pero también, en menor medida, contra fenómenos que afectan potencialmente a todos los países del mundo. Este modelo impulsa por otro lado el considerar desde otra perspectiva el tipo de proximidad que implicarían en otro contexto los suburbios rojos franceses. Durante varios decenios, éstos han permitido a las clases populares involucrarse fuertemente en la orientación de las políticas públicas locales. Pero éstas se vieron afectadas por un clientelismo considerablemente más fuerte, a falta de transparencia y de deliberación democrática. En efecto, si bien las alcaldías comunistas (o socialistas) escucharon a los obreros y empleados que formaron su base social, las decisio-

nes que éstas tomaron pasaban muy a menudo por las relaciones interpersonales o partidarias que se tejían entre los dirigentes y los habitantes y ninguna regla explícita común venía a canalizar la manera en la cual las inversiones eran distribuidas.

### *La fuerza de los procedimientos*

En ausencia de estudios comparativos sistemáticos, es siempre delicado discernir con precisión los factores generalizables y aquellos que reflejan los datos locales. Sin embargo, en plan de ejercicio, se pueden distinguir varios rasgos que sobresalen de un contexto no reproducible. El primero ha sido ya mencionado: se trata de la situación legislativa, favorable en el plano financiero y en el plano legal para el ejercicio de un poder local dinámico, crítico y unido a la democracia participativa. La situación económica y social inicial de la ciudad constituye un segundo parámetro, que es en cuanto a ésta más ambiguo: comparada con el resto de Brasil, esta situación es más bien favorable, pero sería por supuesto extremadamente desfavorable en relación con una ciudad europea o norteamericana de tamaño comparable.

La existencia de un «sistema de despojos» (*spoil system*) en la escala municipal, es decir la posibilidad de que el alcalde nombre directamente varias centenas de agentes para infundir sus orientaciones políticas en la máquina administrativa, ha constituido otro factor eminentemente favorable. Las encuestas muestran que en primer lugar son estos agentes quienes han sabido llevar el presupuesto participativo, trabajando de manera militante fuera de los horarios estándares de la administración, las tardes y el fin de semana con el fin de lanzar una dinámica que no habría podido realizársela tan bien de una manera rutinaria<sup>4</sup>. Son también estos agentes quienes, beneficiándose de un capital político y no simplemente de competencias técnicas, han sabido establecer un diálogo nutrido con líderes asociativos con quienes compartían ampliamente el lenguaje, o aun movilizar a los barrios que no lo estaban. Había en verdad al interior de la administración anterior funcionarios que eran simpatizantes o militantes del PT y que fueron al final reunidos por otros, atraídos por el dinamismo de la ciudad. Sin embargo, no esta-

ban presentes en número suficiente, ni en cargos de responsabilidad que les hubiesen permitido conseguir lo que hicieron los agentes «políticos». Aun hoy, las tensiones entre los administrativos «normales» y los agentes del presupuesto participativo no están completamente reabsorbidas, aun cuando se hayan realizado progresos importantes en la medida donde el ejecutivo ha sabido motivar a la máquina municipal por un «patriotismo de servicio público» que globalmente se ha tomado bien. Esta alquimia ha creado otra dificultad clásica de las políticas participativas que consiste en llevar consigo a la administración detrás de sus acciones y llegar al punto de una fuerza de inercia a menudo muy difícil de superar.

En fin, el pragmatismo del equipo dirigente en relación con sus profesiones de fe y con sus orientaciones iniciales sin duda también ha jugado un papel muy positivo. En los hechos, en el plano de la gestión, la política conducida ha seguido una orientación socialdemócrata radical más bien que una orientación revolucionaria orientada hacia la ruptura con el capitalismo. Este pragmatismo ha sido fundamental para desarticular las oposiciones externas, que constituyen otro problema mayor de los políticos que aspiran a promover la participación.

Sin embargo, otros factores escapan a estos límites contextuales. El primero es que el dispositivo participativo de Porto Alegre implica una mecánica eficaz de toma de decisiones. Un problema clásico de la participación vía asambleas generales es el estancamiento en discusiones interminables que no llegan a concluirse en los plazos razonables. En la capital de Río Grande do Sul, el riesgo de la «palabrería» al infinito ha sido evitado separando los momentos diferentes; unos que permitan largas discusiones, otros centrados alrededor de un dispositivo técnicamente limitante que empuje hacia una decisión. Ciertas reuniones tienen como orden del día la votación para la elección de los delegados y consejeros o para la selección de prioridades, los plazos deben ser obligatoriamente respetados a nivel de los sectores como el de la ciudad, las diferencias son resueltas sobre la base de un proceso de decisiones y de criterios de repartición decididos anteriormente (recordemos que la discusión sobre el procedimiento y los criterios constituye el momento previo del ciclo participativo). La introducción de criterios técnicos

bajo los cuales algunos proyectos son eliminados desempeña igualmente un papel en la eficacia de las decisiones tomadas. La matriz de repartición presupuestaria ha favorecido la articulación de reivindicaciones microlocales y la discusión del presupuesto a la escala de la ciudad. En resumen, este dispositivo ha probado ser tan eficaz que una de las preocupaciones actuales de la alcaldía es que se está sobrecargando, porque los funcionarios municipales confían a ese canal un número creciente de decisiones. La estructura corre el riesgo de volverse opaca para los participantes de base a medida que ésta gane en complejidad y riqueza.

La existencia de la matriz de repartición, con sus criterios, sus procedimientos y su ritmo complejos, constituye entonces una de las claves del éxito administrativo del dispositivo. Ésta ha permitido canalizar eficazmente el aporte propio de la lógica participativa en la gestión, a saber la incorporación de competencias y energías de los habitantes. Ha favorecido la recolección y la jerarquización de las informaciones y de las demandas importantes por su cantidad y su calidad, ha promovido la transparencia de los criterios de gestión y ha aumentado el control exterior en la realización de los proyectos. El presupuesto participativo empuja la máquina administrativa a lo que los ingleses llaman la *accountability*: el hecho de ser responsable, el deber de rendir cuentas. Los jueces de esta *accountability* son, en este dispositivo, los usuarios, en lugar de una autoridad burocrática exterior de control o de unos representantes políticos mayormente autónomos en relación con sus electores. El control sobre la acción del Estado ha sido realizado primeramente sobre la base de los sectores geográficos. Aumentó con la puesta en marcha de las comisiones participativas temáticas correspondientes a administraciones municipales. Se aprecia mejor su importancia cuando se sabe que, en la V República francesa, uno de los medios para asegurar la preeminencia del poder ejecutivo ha sido reducir el número de comisiones parlamentarias permanentes a fin de que éstas no puedan oponerse a las administraciones del Estado y que su poder de control sea disminuido.

El éxito administrativo de la participación sólo ha sido posible porque la administración ha sido reorganizada para estar en alineada con la estructura participativa. Incluso cuando los resultados



conseguidos estén lejos de ser perfectos y otras transformaciones se proyecten a futuro, los cambios logrados han sido suficientes para que las decisiones tomadas por la pirámide participativa repercutan efectivamente en las políticas públicas locales. Una de las condiciones de esta reorganización residía en el trastorno del método de elaboración presupuestaria. Generalmente, los presupuestos son elaborados siguiendo una lógica de incremento que consiste en reproducir para el año venidero, modificándolos sobre la marcha, los grandes equilibrios del año en curso. El método del presupuesto participativo reposa sobre una elaboración mucho más dinámica de aparatos presupuestarios, permitiendo integrar de una manera más marcada las evoluciones de las necesidades y de las prioridades. Otra dimensión de la reorganización administrativa ha sido la creación de un organismo de planificación centralizado, pero en diálogo con los Foros de los sectores. Por el contrario, hay que notar la ausencia de una verdadera descentralización administrativa, oficialmente justificada por razones de costos.

El conjunto de estos factores está relacionado directa o indirectamente con el hecho de que la dinámica de participación que ha sido engranada en Porto Alegre es, de parte y parte, «procedimental». Esta dinámica se aleja de la espontaneidad de asamblea tal como generalmente se la practica, en la cual la ausencia de reglas claras permite muchas maniobras y constituye el principal obstáculo en las discusiones muy a menudo interminables. No tiene mucho que ver con la afirmación subjetiva de un poder revolucionario constituyente desvinculado de toda regla, tal como fue aclamado por muchas corrientes de izquierda o de extrema izquierda que pensaban que la soberanía popular no debía atiborrarse de jurismos y procedimentalismos. Esta se distingue también de la participación plebiscitaria practicada por las estructuras paternalistas o autoritarias, que sólo acuden al pueblo cuando se trata de aprobar las decisiones tomadas por el líder carismático o el gobierno. Esta cualidad procedimental parece posible ser generalizada más allá del contexto particular de Porto Alegre. Constituye una condición fundamental para que la participación presione por transparencia y eficacia. La racionalidad de la comunicación democrática debe apoyarse sobre una estructura procedimental fiable para ser capaz de contrabalan-

cear con éxito la racionalidad mercantil o la lógica tecnocrática y burocrática del Estado clásico. Es gracias a esta cualidad procedimental que la experiencia de Porto Alegre puede invalidar los presupuestos elitistas y probar que la incorporación de las competencias de los habitantes participa en el mejoramiento de la gestión, aun cuando este proceso se lleve de una manera radical y remueva los equilibrios tradicionales entre la administración y los ciudadanos.

### **El desafío de la participación**

La participación representa un doble desafío para las sociedades democráticas contemporáneas. Es en efecto paradójico pedir a los ciudadanos interesarse en la política y sin embargo sólo participar en ella en cada eclipse, hasta tal punto éstos son prácticamente excluidos del poder de decisión efectivo y su palabra apenas cuenta fuera del periodo de elecciones. Uno recuerda las famosas palabras de Rousseau acerca del pueblo inglés que piensa ser libre pero que se equivoca tanto, ya que «solamente lo es durante las elecciones de los miembros del Parlamento; tan pronto éstos son elegidos, es un esclavo<sup>5</sup>». Además, la vida política está marcada por un «censo oculto»: el sufragio universal ha reemplazado al sufragio censal, pero a menor capital económico y cultural de los ciudadanos, menor es su representación en él<sup>6</sup>. De manera general, la plaza de personas que pertenecen a los grupos dominados tiende sistemáticamente a reducirse y el fenómeno es tanto más fuerte como la escalada en la escala de poder. En Francia, la monopolización de cargos de responsabilidad por la «nobleza del Estado» nacida de las grandes escuelas solamente es el aspecto más visible y más caricaturesco de un fenómeno mucho mayor. Es también este «censo oculto» el que hace que las mujeres, que constituyen más del 50% de la población francesa, sólo representen al final del segundo milenio el 8% de un Parlamento donde también los obreros y las personas nacidas de la inmigración están particularmente poco representados.

Es sorprendente constatar cómo se reproduce este «censo oculto» (aunque en una escala más limitada) en los procesos participativos que hay en Francia. Los jóvenes, las personas nacidas de la inmigración y aquéllas más empobrecidas permanecen al margen

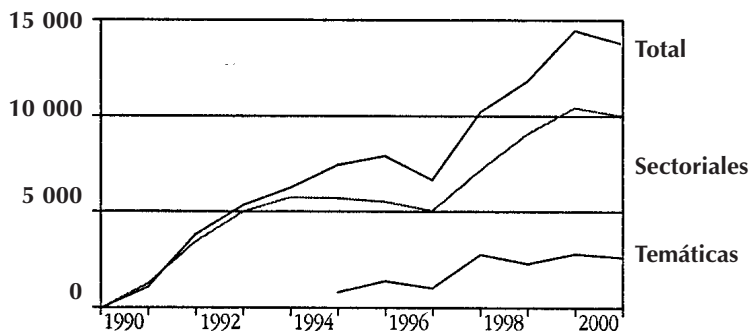
de la democracia de proximidad en su versión francesa. Las encuestas internacionales muestran que los procesos participativos tropiezan frecuentemente con el mismo problema. Ahora bien, la marginalización de las categorías dominadas constituye un desafío particularmente fuerte para los proyectos participativos, ya que sus principios valoran la proximidad entre los elegidos y la población. En el caso de Porto Alegre, esta ambición se duplica por discursos sobre la «inversión de las prioridades» y la movilización de las clases populares. Si la participación llega a dar más poder a aquellos que ya lo tienen en la sociedad, ¿vale la pena el riesgo en el juego?

¿Cómo ha afrontado este desafío la experiencia de la capital de Río grande do Sul? La primera comprobación que salta a la vista considerando las cifras globales de la participación en la escala de la ciudad es el aumento regular y muy fuerte del número de participantes. Fuera del retroceso inicial de 1990, cuando el dispositivo era aun balbuciente, y a los años electorales (1996 y 2000), que parecen menos propicios para la participación, ésta ha aumentado todos los años. Este progreso constituye un signo bastante claro del interés suscitado por el presupuesto participativo y de su escaso cuestionamiento por la oposición.

En términos cuantitativos, la participación permanece sin embargo limitada para una ciudad de un millón trescientos mil habitantes. Ciertamente, más adelante hay que relativizar las cifras dadas. En cada sector, solamente se considera a la asamblea plenaria por haber reunido el mayor número de participantes.

Al hacer el resumen de las dos plenarias, habrá que aumentar, según los años, del 10% al 50% el número de participantes. A nivel microlocal de las reuniones de barrio, habrá que multiplicar por dos, tres o cuatro el número real de participantes. Es necesario tenerlo en cuenta, aunque no haya una estadística fiable en esta escala. Según los cálculos, cada año, entre 1,5% (contando solamente la participación en la asamblea plenaria más importante) y 5 o 6% (hipótesis alta sobre la participación en al menos una reunión) de los adultos participan en la estructura. Este resultado es honorable, sin embargo no es particularmente elevado en relación con otras experiencias brasileñas o latinoamericanas. La participación parece por ejemplo más fuerte en una ciudad como Belém, también dirigi-

**PARTICIPACIÓN DURANTE LAS ASAMBLEAS PLENARIAS  
(en número de participantes)**



\* en 1989, la participación era aproximadamente dos veces más elevada que en 1990.

\*\* Las primeras reuniones temáticas comenzaron en 1994.

Fuente: GAPLAN, in *Congresso da Cidate*, 26, 27, e 28 de maio 2000, *Prefeitura de Porto Alegre*, junio 2000.

da por el PT, o aun en la capital de Uruguay, Montevideo, gobernada por una coalición de izquierda (el Frente Amplio) y donde la participación había terminado por incluir más de 100.000 personas a mediados de los años noventas, para una ciudad de tamaño comparable. Comparada al número de personas activas en las experiencias revolucionarias tales como la de Nicaragua, en las movilizaciones populistas como las de Perón en la Argentina después de la guerra, o aun en el tejido capilar que supieron crear los partidos obreros de masa social demócrata o comunistas en Europa occidental, la participación es todavía relativamente modesta en Porto Alegre, inclusive si su curva ascendente deja un futuro abierto. En el barrio menos movilizado pero el más importante demográficamente, Centro (271.000 habitantes), de doscientas a seiscientas personas participan en cada sesión de las asambleas plenarias, cifras completamente comparables con aquellas del XX distrito parisino. Es verdad

que la participación es muy superior en los barrios más movilizados: el barrio de Nordeste, el más dinámico, ve asistir a más de 1.400 personas a las plenarios más importantes, para una población que no llega a los 25.000 habitantes.

Aunque limitada cuantitativamente, la participación representa un aumento considerable en el número de personas que pueden ejercer directamente su ciudadanía en lugar de delegarla. Decenas de millares de habitantes han podido intervenir en asuntos de su interés. Lo han hecho en un marco donde no están obligados a insertarse en los vínculos clientelistas o a someterse a decisiones arbitrarias, y donde son obligados a enfrentarse con las demandas de otros ciudadanos y a sopesar sus razones en función de los principios de justicia y sobre una base de criterios transparentes. En relación con la treintena de diputados municipales y con algunas centenas de personas cercanas a los dirigentes que monopolizaban de antemano la formación de la voluntad política, esto constituye un resultado completamente significativo. La intensidad de la participación es igualmente mucho mayor en el caso de Porto Alegre que en los grandes consejos de los barrios franceses y los responsables del presupuesto participativo consagran allí un promedio de 6 a 20 horas por semana. Sin embargo, en el conjunto de la ciudad, hay que reconocer que el interés del dispositivo es primero cualitativo: la calidad discursiva de las reuniones, el hecho de que tengan efectos reales y la composición social de los participantes constituyen los verdaderos puntos fuertes. Volveremos a referirnos a estos dos primeros puntos en el siguiente capítulo. Querriamos aquí detenernos en el tercero: ¿cómo se distribuyen geográfica y socialmente los ciudadanos que participan en el dispositivo?

### *La dinámica de los barrios populares*

Gracias a las inscripciones de los participantes durante las asambleas plenarios, disponemos de un instrumento confiable para medir la distribución geográfica de la participación. Un primer elemento de apreciación es que la estructura participativa, en algunos años, ha neutralizado la historia anterior de movilización o de no-movilización de los barrios<sup>7</sup>. Los sectores con una tradición de lucha urbana movilizaban proporcionalmente dos veces más que las

otras en 1990. Actualmente, han entrado en la norma. Hay que aclarar este dato añadiendo que la pobreza o la riqueza de los diferentes sectores había influenciado poco en la tradición de movilización; las zonas más movilizadas podían ser pobres así como también relativamente acomodadas y viceversa. Progresivamente, la participación en el dispositivo se realizó bajo otros parámetros diferentes a los del pasado, lo que constituye un signo innegable de una dinámica propia, incluso si hubiese que matizar esta acta en la escala de los barrios, donde el peso de la historia anterior permanece a veces aún muy marcado. Todo se sucede como si el «capital político» de cada barrio estuviese devaluado por la inflación de la participación, que ha permitido en algunos años una redistribución completa de las cartas.

Un segundo aspecto aparece claramente: los sectores populares se movilizan más en el proceso participativo que el promedio. Desde 1992, las zonas donde la participación por habitante es más fuerte son las más pobres y, en menor medida, aquellas situadas un poco por debajo del promedio municipal en términos de ingresos medianos. Las primeras, que comprenden el 40% de la población, congregan a un 60% de los participantes en las asambleas plenarios. Por el contrario, la participación es mucho más confiable en las zonas acomodadas (la participación por habitante es allí aproximadamente cuatro veces inferior a la de las zonas más pobres).

Es interesante notar que dos de las excepciones más notables a esta tendencia se refieren a los sectores pobres pero poblados (Norte y Partenón), que participan menos que el promedio municipal y aproximadamente dos veces menos que el promedio de los barrios más pobres. Encontramos así en el plano de la participación el factor puesto en evidencia en el ámbito de las inversiones: el gran tamaño de los sectores constituye un obstáculo mayor para la inserción dinámica en el proceso participativo. Este factor geográfico es claramente puesto en evidencia cuando se reagrupan los sectores por el tamaño de su población. Constatamos que a parte de Ilhas, bastante particular geográfica y socialmente, todos los sectores con menos de 50.000 habitantes registran una participación por habitante superior al promedio municipal, mientras que ésta es inferior

en 7 casos de 9 para los sectores de más de 50.000 habitantes. En promedio, la participación por habitante es en el 2000 más de cuatro veces superior en los sectores de menos de 50.000 habitantes que en los sectores comprendidos entre 50.000 y 150.000 habitantes, por no hablar del sector Centro, que cuenta él solo con 270.00 habitantes y donde la participación por habitante es dieciséis veces inferior a la de las zonas menos pobladas. Más significativo aún, la diferencia se acentúa con el correr de los años, como si la participación hiciera una bola de nieve en los sectores poco poblados y embragara con más dificultad en los sectores poblados, acarreado sino un retroceso en términos absolutos, al menos una progresiva decadencia en la participación total. Esto es una distorsión mayor dentro del dispositivo.

Este dato no es en sí sorprendente y corrobora una tendencia observada en otros contextos, y particularmente a propósito de los consejos del barrio francés. Lo más sorprendente es que ni la alcaldía, ni el consejo del presupuesto participativo hayan adoptado medidas que permitan modificar esta situación. Evidentemente, una de las vías para aumentar la participación pasa por el aumento del número de sectores distinguiendo los más importantes. ¿Por qué un paso como este no ha sido franqueado aún? La desconfianza en relación con el barrio central, susceptible de ser el lugar de una movilización de oposición al equipo municipal, puede ser una razón, pero no se podría explicar todo por ella misma. Por otra parte, los 270.000 habitantes del Centro no podrían ser considerados todos como oposición, y un número de ellos son pobres que, según la metodología del presupuesto participativo, ameriten ser ayudados en su movilización y en sus demandas. Sin duda han jugado otros factores. La multiplicación del número de sectores sería costosa en tiempo y recursos. La idea que también está presente es que la iniciativa deba venir de los habitantes y no ha habido hasta el presente una demanda real en ese sentido. Tal vez al final, los promotores del presupuesto participativo no han considerado toda la medida del impacto negativo del gran tamaño de ciertos sectores en la participación de los habitantes.

*Una inversión parcial de las jerarquías sociales*

Los datos obtenidos de las encuestas sociológicas muestran que la composición social de la participación es completamente manifiesta<sup>8</sup>. Los grupos sociales dominados, que son excluidos o marginados en el sistema político oficial, están por el contrario muy fuertemente representados dentro del dispositivo participativo.

*Fuerte presencia de las mujeres y de los jóvenes.* Primero, las mujeres están en una posición casi paritaria en el nivel de las asambleas. Mientras que durante los primeros años ellas estaban ligeramente poco representadas, su presencia aumenta regularmente y se convierte en mayoritaria desde 1988. Sin embargo, permanecen minoritarias en los Foros y el COP: en el 2000-2001, hay 28 consejeras del sector y 36 consejeros (pero solamente 11 mujeres titulares de 32), y 5 consejeras temáticas frente a 15 hombres (pero solamente una de ellas es titular). El «techo de vidrio», invisible pero muy presente, que impide a las mujeres acceder a cargos de responsabilidad ha comenzado a ceder en la dinámica participativa, aun cuando está lejos de desplomarse. Esto es tanto más notable en cuanto las mujeres son marginales en el gobierno representativo local: menos de un quinto de los diputados municipales de Porto Alegre, menos del 2% de alcaldes y apenas más del 10% de los diputados en Río Grande do Sul son mujeres. La izquierda está sólo apenas mejor repartida: si casi todas las mujeres concejales municipales de Porto Alegre están en el PT, éste solamente cuenta en el Estado con una alcaldesa mujer de 32 y apenas más del 14% de mujeres entre sus diputados municipales. ¿Cómo explicar esta desproporción? Se debe, por una parte, a los factores de inercia: las mujeres tienen dificultades en despojar a los hombres de sus posiciones adquiridas dentro de la estructura estable de la democracia participativa, mientras que los obstáculos que ellas han encontrado no estaban consolidados dentro de la nueva estructura. Además, las funciones vinculadas a la representación clásica permanecen más prestigiosas y es mucho más visible ser concejal municipal que consejero del presupuesto participativo, tanto más que la función no es remunerada y que el cargo solamente se lo toma por un año, renovable por una vez. Más



allá, la entrada de las mujeres a la política, en la sociedad actual, se efectúa más fácilmente a partir de los temas de proximidad que pueden parecer como una prolongación de las tareas tradicionales del «segundo sexo». El fenómeno se encuentra en otros lugares, y todas las encuestas muestran particularmente que las mujeres están tan presentes como los hombres en los consejos del barrio francés.

La distribución por edad es también bastante equilibrada a nivel de los participantes. Esta refleja globalmente la demografía de la ciudad, incluso si se constata un ligero envejecimiento en el transcurso de los años. Esta estructura demográfica contrasta fuertemente con aquélla de los consejos del barrio francés, donde los jóvenes están casi ausentes. Sin embargo, incluso en Porto Alegre, la toma de responsabilidad aumenta claramente con la edad a partir de los cuarenta. Esto se traduce en un desequilibrio generacional en el nivel asociativo, que se acentúa en los delegados a los Foros y sobre todo en los consejeros del presupuesto participativo: si los de menos de 33 años representan el 32% de los participantes en 1998, sólo el 10% de los consejeros en el COP están comprendidos en este rango de edad.

*Presencia masiva pero diferenciada de las clases populares.* La composición de la participación en función de los ingresos es todavía más notable. Los datos de las encuestas sociológicas confirman aquellas observadas en el ámbito geográfico: son los pobres quienes se involucran más en el dispositivo participativo. En la base de la pirámide, el «censo oculto» funciona a la inversa ya que son los estratos acomodados quienes están poco representados. El 40% de los más pobres cuentan con más del 60% en la participación en las asambleas en 1995, y con más del 55% en 1998. Por el contrario, los participantes pertenecientes a hogares cuyos ingresos eran al menos 12 veces superiores al salario mínimo (alrededor de 100 por mes en 1995) sólo contaban con un 3% de los participantes en 1995, y un 12 % en 1998. En 1996, el ingreso familiar de las clases medias equivalía alrededor de 13 salarios mínimos, es entonces incontestable que la estructura participativa es masivamente popular.

¿Cuáles son las clases populares que están más presentes? Son sobre todo las personas que están aseguradas por un mínimo de estabilidad, y cuyas familias alcanzan entre uno y cuatro veces el sala-

rio mínimo. En las asambleas, pesan alrededor de dos veces más que su peso demográfico en la ciudad, y están representadas con un peso igual o mayor en las instancias superiores de la pirámide (los Foros y el COP). Los más pobres, aquellos cuyos hogares sólo se benefician de ingreso inferior o igual a un salario mínimo, están ligeramente sobre-representados: 10% en las asambleas, en contra de un 7% en la población, y el 6% entre los delegados y consejeros. Dos distorsiones notables matizan sin embargo el acta de sobreinversión de los estratos populares. De una parte, los participantes en las asambleas temáticas son comparativamente mucho menos pobres que aquellos de las asambleas del sector: en 1995, las personas cuyo hogar se beneficiaba con menos de cinco salarios mínimos conformaban el 54% de los presentes en las primeras, en contra de un 34% en las segundas. Esta diferencia se inclina por otro lado hacia un ligero reequilibrio en lo alto de la composición del conjunto de asambleas entre 1995 y 1998, logrando de esta manera las asambleas temáticas aumentar en poder en este intervalo. La presencia de las clases medias se acentúa aun a nivel de los delegados en los foros temáticos, ya que los sectores con 8 a 12 salarios mínimos y superiores a 12 salarios mínimos pesan allí más que su peso demográfico.

En los foros temáticos pesa simultáneamente la segunda distorsión del dispositivo: el «censo social» tiende a volver a representar su papel a partir del momento de elecciones, y más aún en una elección para la cima de la pirámide. Este factor jugaba, como lo hemos señalado, en contra de las mujeres (y de los jóvenes). En el plano económico, se ejerce en detrimento sobre todo de los más pobres (menos de dos salarios mínimos), que constituyen el 30% de los participantes en 1998 pero solamente el 15% de los delegados en el COP. Por el contrario, se aprovecha de los estratos superiores de las clases populares o de los estratos inferiores de las clases medias (entre 8 y 12 salarios mínimos), que constituyen el 12% de los participantes pero el 23% de los elegidos en el COP. Sin embargo, esta distorsión entre la base y la cima de la pirámide sólo oscurece parcialmente el sobre-enrolamiento de los pobres a nivel de los sectores, y las comparaciones entre el peso demográfico de las diferentes categorías de ingresos y su lugar en el COP confirman el carácter profundamente popular de este último. Hay algo extraordinario en

constatar que las personas cuyas familias sólo ganan un total de menos de 100 euros, o de 100 a 200 euros por mes, están representadas en la más alta instancia participativa casi igualmente que su parte en la población total (18%), sobre todo en un país como el Brasil donde el peso de las jerarquías sociales es tan aplastante en la vida cotidiana y donde el desprecio de los ricos por los pobres alcanza proporciones desconocidas en Europa.

*El peso del capital escolar.* La estructura participativa no tiene sin embargo la misma capacidad para neutralizar el capital escolar y cultural tanto como el capital económico, lo que confirma la tesis de Pierre Bourdieu sobre la importancia creciente de los primeros en las jerarquías sociales. Son los capitales escolar y cultural los que explican sin duda la sobre-representación relativa de los estratos intermedios y la sub-representación relativa de los más pobres cuando se pasa de las asambleas a las instancias elegidas. Las personas que se reúnen en las asambleas forman parte masivamente de las clases populares, y la proporción de trabajadores manuales y de aquellos quienes no disponen de ninguna calificación es enorme. Sin embargo, esta proporción cae brutalmente cuando se trata de elegir a los delegados o consejeros. Las domésticas y los empleados de servicio no calificados pasan así respectivamente de un 6% y 29% en las asambleas a un 0% y 10% en el COP, mientras que los maestros secundarios pasan de un 7% a un 20% (y una disminución de todas las categorías de un 12% a casi un 31%). De manera sorprendente, los obreros parados, fuertemente presentes en 1998 mientras que eran marginados en los primeros años, mantienen por el contrario su presencia en todos los niveles de una pirámide que evidentemente han sabido cercar (en 1998, constituían el 11,2% de los participantes y el 12,8% de los consejeros en el COP).

El peso del capital escolar deforma él también de manera importante la relación entre la base y la cima de la pirámide participativa. Quienes no terminaron su ciclo primario son masivamente apartados del papel de consejeros en el COP, mientras que un ciclo secundario completo y sobre todo el tránsito por la universidad constituyen un bono considerable, sin duda por la capacidad de manejar la palabra en público y por un mejor conocimiento del reglamento del mecanismo.

Aun así, no se trata de desconocer el enorme avance que representa el dispositivo participativo, que permite, más bien a una población que no ha terminado sus estudios primarios formar parte casi mayoritariamente de la base y aún integrar un cuarto de los representantes en el ámbito de la ciudad, lo que reduce la proporción de antiguos estudiantes a una sexta parte en las asambleas y a menos de un tercio en el COP. Desde este punto de vista, el dispositivo participativo tiene pocos equivalentes en los países europeos y no tiene que ver gran cosa con los consejos de los barrios franceses. Sin embargo, el “censo oculto” se reintroduce *en el interior* de las clases populares, particularmente con el parámetro escolar, cuando se trata de determinar quién va a representar a la base en las cimas de la estructura. Observamos así, en el cuadro del presupuesto participativo, un efecto sociológico que nos recuerda aquello que Bernard Pudal puso en evidencia en su estudio sobre los cuadros del PCF de los años treinta: el partido de Thorez, que tuvo éxito con una «obrerización» profunda en su composición y en su dirección, tendía, dentro del mismo movimiento, a colocar en lo alto de su jerarquía a obreros con una trayectoria social ascendente y provistos de un capital escolar más elevado que sus colegas<sup>9</sup>.

La variable de la afiliación a una asociación o a una organización es igualmente muy significativa. La participación en el dispositivo depende ante todo del hecho de presentar habitantes previamente movilizados. El dispositivo de Porto Alegre se dirige con prioridad a los militantes y adherentes asociativos, incluso si la extensión de la participación viene a relativizar el fenómeno: dos tercios de los participantes en las asambleas son miembros de al menos una asociación, y uno de cinco al menos de dos. Se trata además de una militancia consolidada (pues la mayoría de ellos milita allí desde hace algunos años) e intensa (ya que un quinto de los participantes son dirigentes de su asociación). Cuando pasamos al nivel de delegados y consejeros, la militancia asociativa se convierte en una regla casi absoluta, ya que más del 90% son miembros y casi la mitad dirigentes de las asociaciones (el escrutinio mediante listas contribuye a este resultado puesto que los dirigentes asociativos desempeñan un papel importante en la constitución de las listas).

Desde este punto de vista hay pocas diferencias significativas entre hombres y mujeres.

Otra característica notable es el tipo de asociación involucrada. De modo masivo, se trata de movimientos urbanos. Incluso si parte de éstos tienden a perder el lugar dominante que tenían al inicio del proceso, continúan siendo mayoritarios. Las asociaciones urbanas representan la principal fuente de información sobre las reuniones del presupuesto participativo (más del 50% de los participantes las evocan), muy por delante de los consejeros y delegados (12%) o de la administración municipal (11%). La plaza de los sindicatos es allí igualmente débil, aun cuando pasa del 5% al 15% entre las asambleas y el COP. Los grupos religiosos y culturales son significativos (alrededor del 10% en todos los niveles de la pirámide). La representación de los partidos aumenta con el transcurso de los años, y pesa más mientras se asciende en la escala del dispositivo. En 1998, el 6% de los participantes en las asambleas eran miembros de un partido, pero un tercio de los consejeros del COP estaban afiliados y la mayor parte eran sus simpatizantes. La formación asociativa, sindical y partidista aporta entonces un capital político que pesa de manera importante cuando se trata de asumir las responsabilidades en el proceso participativo. Sin embargo, estos datos deben relativizarse si tomamos en cuenta el efecto de formación que el dispositivo induce: Hay numerosos responsables formados en el seno de la estructura, que después se han articulado a partidos y asociaciones y han escalado la pirámide.

A pesar de la profundidad de este compromiso asociativo, el *turn over* permanece y con mucha importancia, ya que el 40% de los participantes de 1998 son totalmente nuevos en el mecanismo. Los dirigentes asociativos forman aun allí la estructura del proceso, puesto que la mayoría no son recién llegados y, la mitad de ellos, han sido ya elegidos como delegados o consejeros. Son ellos quienes más toman la palabra, y que probablemente la monopolizan en parte, conjuntamente con los miembros de los foros y del COP: casi los dos tercios de los participantes nunca toman la palabra (a no ser en el caso de un tercio de los dirigentes asociativos) y sólo el 12% de los participantes (contra un tercio de los dirigentes asociativos) la toman regularmente.

En fin, los participantes sólo tienen un conocimiento aproximado de un dispositivo bastante complejo; casi la mitad lo consideran deficiente y muchos establecen erróneamente la diferencia entre las asambleas del sector y las asambleas temáticas. Y sin embargo están satisfechos; la tasa de aquellos que niegan todo efecto real de las deliberaciones, o la calidad de la información municipal, o aun la lealtad de los delegados y consejeros en las resoluciones tomadas es muy débil. En 1998, alrededor del 60% afirman que su sector o su comisión temática se ha beneficiado de las realizaciones surgidas de la acción participativa. Tanto así que se piensa que los participantes deciden, siempre o casi siempre, en los asuntos prioritarios. Más de los dos tercios declaran que los delegados y consejeros respetan las decisiones de la base. Un 80% está satisfecho de las aclaraciones ofrecidas por la administración. Ante todo, los presentes están motivados por las demandas locales o el sentimiento de pertenencia comunitaria (esto es particularmente cierto en la base) así como por la participación misma, sea por sus virtudes informativas, ya que ésta constituye una vía privilegiada para la integración ciudadana o porque permite incidir en las decisiones (la tendencia a valorar esta segunda dimensión es particularmente fuerte en las cimas de la pirámide participativa).

### *Mobilizar a las clases populares*

En la capital de Río Grande do Sul, este balance permite afirmar globalmente el éxito de la participación, notable en términos cuantitativos y muy impresionante en el plano cualitativo. ¿Cuáles son los móviles? ¿Son generalizables a otros contextos?

Una parte de la explicación reposa en factores específicos. En el plano coyuntural, el PT, desde que llegó al poder a fines de los años noventa, se ha beneficiado indiscutiblemente de una ventana de oportunidad al «surfear» sobre la crisis política nacional y local y sobre la nueva lógica de descentralización que le ha permitido beneficiarse de un aumento importante de recursos. La inversión relativamente débil de las clases medias se remite, probablemente, a las elecciones prioritarias del PT, pero también a la ausencia de una tradición asociativa de los estratos más acomodados. Después de haber tolerado o sostenido una dictadura y haberse abierto a una

estructura clientelista, no estaban predispuestos a invertir en un terreno tan diferente, donde el hecho de ser rico no es ya una garantía automática de una autoridad superior, como aun sucede tan a menudo en Brasil. Además, no se les han facilitado las cosas. Cierta representante de la oposición se queja, por ejemplo, del lugar escogido en su sector para realizar la asamblea: en uno de los barrios menos favorecidos, una sala sin las facilidades para aparcar, excluye *de facto* a aquellos que tienen la costumbre de utilizar sólo ese medio de transporte y que temen que se aproveche de su presencia, poco habitual en tal lugar, para atacar su vehículo durante la reunión. En la mayoría de países de Europa, con clases medias que invierten de manera importante en la vida asociativa y de clases populares cuyas formas de organización clásicas (de los partidos a las asociaciones pasando por los sindicatos) están en crisis, una reproducción similar del dispositivo de Porto Alegre podría desembocar en resultados contrarios a aquellos alcanzados en esta ciudad. La participación y el peso de la lógica mayoritaria-democrática se arriesgarían a dar a las clases medias un papel desproporcionado en el proceso participativo, en detrimento de los estratos menos favorecidos. La sobre-representación de los estratos medios, que constituye una de las principales limitaciones de las experiencias participativas en Europa, sólo tiene consecuencias limitadas debido al lugar bastante marginal de estas experiencias. Ello podría ser riesgoso si se estableciera una verdadera democracia participativa.

*Ver el extremo de sus actos.* Sin embargo una enseñanza más universal puede obtenerse de la experiencia. Para desarrollarse, la participación depende, sobre todo, del «efecto de demostración»: las personas que se involucran deben poder tocar con sus manos las consecuencias de sus acciones. Deben poder convencerse y convencer a los otros habitantes de que ir a las reuniones, consagrar tiempo y energía «paga», y de que el intervalo entre las discusiones y las realizaciones debe ser suficientemente corto de tal manera que una espera demasiado prolongada no consuma la buena voluntad inicial. En el caso de Porto Alegre, la reorganización de la administración municipal para ponerse a punto con el proceso participativo ha permitido utilizar de manera adecuada y relativamente rápida los medios financieros obtenidos por la reforma de la fiscalía local.

Esta orientación no ha hecho sino confirmarse en la medida de la estabilización del dispositivo. Al ver surgir realizaciones en su barrio o barrios vecinos a partir de reuniones participativas, alentados por los elegidos a exponer sus demandas en este cuadro, los habitantes, o al menos los más movilizados de ellos, se convencieron que podían obtener beneficios. Este efecto de demostración ha sido particularmente fuerte en los barrios populares afectados por las más graves carencias, hacia los cuales el esfuerzo de inversión ha sido prioritariamente dirigido. Estos barrios habían sido casi completamente abandonados en el pasado, y las realizaciones concretas hicieron más fuerte el efecto de demostración.

Este efecto de demostración es a menudo interpretado dentro de una lógica utilitarista: se trataría, para favorecer una máxima participación, de bajar los costos en tiempo y en energía de la movilización, y de aumentar los beneficios que pueden ser razonablemente descontados. Esta explicación no carece de cierta pertinencia. Permite apreciar en su justo valor los esfuerzos que la alcaldía ha efectuado para proveer de un material explicativo claro que permita a los participantes comprender mejor el funcionamiento del dispositivo y apropiarse de él, en los diferentes niveles de la pirámide participativa. Sólo por citar un ejemplo, el folleto anual de presentación del presupuesto haría palidecer de envidia a muchos concejales municipales y vice-alcaldes en las ciudades europeas por la elegancia y la claridad de su presentación. El razonamiento utilitarista contribuye igualmente a explicar porqué la participación es más débil en los sectores más poblados, independientemente de su composición social, cuanto más extenso es el barrio, más esfuerzo exige desplazarse hasta las reuniones. Paralelamente, es más confortable discutir públicamente con personas del mismo barrio que comparten un mismo cuadro de vida y que tienden a pertenecer a la misma clase social que con habitantes que vienen de otros barrios, con una experiencia diferente y a menudo con otra condición social. En fin, los beneficios de la participación son difícilmente perceptibles en los grandes sectores: las realizaciones efectuadas pueden no concernir a la vida cotidiana si éstas se efectúan en otro barrio y el fenómeno se acentúa porque las inversiones son, como lo habíamos visto, destinadas prioritariamente a los sectores menos



poblados. La explicación utilitarista permite también comprender porqué la participación parece más fuerte en Porto Alegre. Cuando las reivindicaciones efectuadas se producen sobre la infraestructura de base, el beneficio que pueden aportar es inmediato y masivo: por ejemplo, una vía asfaltada, la recolección de basura doméstica y el paso de una línea de bus son los que se encuentran bastante favorecidos<sup>10</sup>. La tesis utilitarista ayuda, en fin, a explicar porqué la participación baja a nivel de los barrios cuando las reivindicaciones que van más allá han sido satisfechas: el beneficio esperado de la acción es menos elevado ya que satisface necesidades que no eran consideradas como prioritarias. Al mismo tiempo, este beneficio se transporta a un futuro más lejano puesto que es bastante probable que habrá que esperar un poco hasta que el barrio recupere el turno y se consideren otras inversiones privilegiadas.

Sin embargo, la explicación utilitarista permite comprender difícilmente porqué, en otras ocasiones, la participación no se debilita cuando las reivindicaciones han sido satisfechas. No aclara tampoco porqué ciertos individuos se movilizan y no otros. Después de todo, ya que las inversiones que se deciden en el cuadro del presupuesto participativo conciernen a todo el mundo, y no solamente a aquellos que están movilizados, ¿por qué no quedarse tranquilamente en casa y dejar que los otros pasen sus veladas en las reuniones públicas? ¿Cuál puede ser la motivación de aquellos que se involucran en el proceso? Sería reducir el problema interpretar su militancia como motivada principalmente por la búsqueda de prestigio o de poder. La explicación utilitarista se adapta para comprender la acción en un cuadro clientelista, relacionado con un intercambio recíproco de servicios en el cuadro de una estructura desigual que no podría ser puesta en juego. Esta es menos pertinente cuando se trata de explicar el presupuesto participativo, o cuando la acción es más altruista y, en todo caso, no reporta beneficios personales tan evidentes. Por otro lado, ¿acaso los participantes no explican también su participación por motivaciones propiamente políticas, tales como la ciudadanía o la democracia, cuanto más tiempo consagran al dispositivo? En lugar de interpretar este tipo de motivación como muestra de mala fe, ¿no es más interesante tomarla en serio?

*La afiliación de los estratos populares.* No sabríamos en efecto comprender el éxito de la participación sin la dinámica de afiliación social y política de los estratos populares que ha favorecido al dispositivo<sup>11</sup>. A fines del siglo XIX, Durkheim, inquieto ante la «cuestión social», aconsejaba que la acción del Estado pueda volver a vincular a la clase obrera con el resto de la sociedad favoreciendo el establecimiento de condiciones equitativas en el mercado del trabajo. Para parafrasear al sociólogo francés, las realizaciones efectuadas en el cuadro del presupuesto participativo han permitido volver a vincular a las clases menos favorecidas con el resto de Porto Alegre. El asfaltado de las vías, la construcción de sistemas de canalización para la llegada de agua corriente, la evacuación de aguas servidas o la ampliación de la recolección de basura doméstica constituyen a su vez los soportes materiales y los símbolos más visibles de esta afiliación – así como en otro tiempo, la III República francesa supo inventar una «comunidad nacional» construyendo una red de escuelas y alcaldías en todos los pueblos franceses, hasta en los más alejados. Al privilegiar las inversiones para la infraestructura de base destinada a los más desamparados y al reorientar los gastos de funcionamiento hacia los servicios colectivos como la salud y la educación, el gobierno local y la estructura participativa pudieron ofrecer una cierta seguridad colectiva a los habitantes de la ciudad. Han sabido desplazar las lógicas de protección redondeando y luego disminuyendo drásticamente el peso de las redes clientelistas tradicionales, y haciéndolas reposar sobre un dispositivo abierto fundado sobre criterios más transparentes que desbordan los vínculos interpersonales – incluso si los límites de la acción municipal no le permiten contrarrestar la precarización de la sociedad salarial brasileña. En fin, el presupuesto participativo ha favorecido una identificación propiamente política de los ciudadanos en la comunidad local. El sentimiento de poder participar en las decisiones, de poder confiar en los delegados del presupuesto participativo y en los dirigentes políticos locales se refleja ampliamente en las encuestas sociológicas, en los sondeos así como también en las urnas. La experiencia de militancia de base de la mayoría de los dirigentes políticos del PT ha favorecido un contacto directo con la población que ha sido buscado, incluso en los momentos conflictivos. No se trata

de mitificar la proximidad que se ha instalado, y la observación de las reuniones es suficiente para comprender que la distancia es aún importante entre los dirigentes del ejecutivo y los ciudadanos ordinarios. Esta sin embargo ha sido indudablemente reducida, y la formación de un estrato intermedio de responsables que toman parte en las decisiones importantes en el cuadro del presupuesto participativo ha incidido mucho en ese sentido – tanto más que no son profesionales de la política y que han surgido de los medios populares.

La afiliación sólo se ha podido desarrollar porque se ha presentado como la constitución de un bloque entre el ejecutivo y las clases populares destinado a revertir las prioridades, a luchar contra la lógica socio-económica impuesta y a reclamar a un Estado corrupto y adecuado hasta la indecencia para las clases dominantes. Esta valoración de los dominados, de aquéllos y aquéllas que normalmente no tienen derecho a ninguna consideración en el funcionamiento de la sociedad brasileña, ha representado una verdadera ruptura<sup>12</sup>. Para poder medir el carácter subversivo de esta política resueltamente inclinada hacia la justicia social, hay que comprender lo incongruente que resultan, en relación con un funcionamiento secular, las quejas de tal o cual personalidad de la oposición acerca del «abandono» en el que están sumidos los barrios acomodados contrariamente a los discursos consensuales sobre la ayuda a los más desprotegidos con el fin de que estos no amenacen la paz social, la visión conflictiva de la sociedad puesta en juego por los militantes de la izquierda brasileña y el énfasis en la movilización de «los de abajo» llegaron a motivar ideológicamente a una minoría activa de los habitantes. Surgidos de estratos sociales hasta entonces marginados y despreciados, el hecho de encontrar un eco a sus preocupaciones y de poder expresar su opinión, algunas veces hasta en lo alto de la escala participativa, ha sido para los más activos una «retribución» a su militancia. Pero lo que también ha sido «retribuido» es la aspiración a la justicia y al reconocimiento de los grupos oprimidos<sup>13</sup>. Ahora, las clases populares constituyen un actor cuya legitimidad es reconocida en la escala de la ciudad, algo que antes resultaba muy lejano.

La inteligencia de los responsables del PT ha consistido simultáneamente en no llevar la «escisión» hasta su punto extremo, en ser flexible y modificar su programa inicial y en haber gobernado «para el pueblo» y no simplemente «para los trabajadores», para retomar los términos del debate que les agitó a inicios de los años noventa. El «buen gobierno» ha hecho retroceder a la corrupción, ha mejorado la eficacia de los servicios públicos y ha hecho más habitable la ciudad, atrayendo para sí también el apoyo de una clase media sin embargo menos favorecida que antes en la repartición de las inversiones. Al hacer de Porto Alegre una «capital de la democracia» en la escala de Brasil e incluso mundial, con la organización de los tres primeros foros sociales mundiales que reúnen a la oposición de la globalización neoliberal, los dirigentes de la izquierda igualmente han sabido elogiar el «patriotismo municipal» de una ciudad capital de un Estado siempre un tanto apartada en la historia de Brasil.

### *Democracia y vanguardia*

Sin embargo, ¿cómo pueden los defensores del presupuesto participativo responder a las críticas que señalan que la legitimidad del proceso sólo se basa en algunas decenas de millares de personas cuando la democracia representativa implica centenas de miles de votantes en la ciudad? Replicar que la legitimidad de la estructura no podría residir en el número de participantes no es suficiente: sus promotores valoran por otro lado el hecho de que el número haya aumentado y por el contrario se alarmarían si la participación cayese a la mitad. Igualmente, es fácil decir que la participación es libre y que todos pueden involucrarse; puesto que descansa sobre un plano formal, este argumento podría servir para borrar con el codo las interrogantes acerca de los límites de las democracias representativas clásicas. Es de verdad importante que la participación sea abierta a todos los individuos que la deseen, en lugar de organizada sobre una base corporativa formal o monopolizada por un partido, pero este principio de apertura formal no presupone ni el funcionamiento concreto del dispositivo ni de su legitimidad en la práctica.

Los ciudadanos activos que participan representan una «vanguardia social»<sup>14</sup>, y su legitimidad depende, en una parte decisiva, del grado en que son percibidos como tales por el resto de la población. La acción de los vanguardistas en política ha sido siempre importante. Sin embargo, a menudo se le ha reprochado a la lógica de vanguardia de ser en el fondo elitista dejando de lado a la «mayoría silenciosa». Además, ¿acaso la vanguardia no es susceptible de desvincularse del pueblo en un punto donde la mayoría de la población ya no se reconoce en sus acciones? Esta potencialidad no es puramente teórica: ésta ha recargado pesadamente las experiencias revolucionarias del siglo XX. Frente a la posibilidad de un divorcio entre la vanguardia y el pueblo, el leninismo ha afirmado que la primera estaba investida de una legitimidad histórica superior, reuniendo así las teorías elitistas para reemplazar simplemente un tipo de profesionales de la política por otro. La perspectiva leninista reposa sobre una concepción autoritaria y paternalista de la emancipación del pueblo, al que no considera aún maduro y que por tanto, debe ser puesto bajo la tutela de aquellos que, organizados en un partido y disponiendo de un conocimiento científico de la historia, discernen mejor que éste su propio interés. En los casos extremos, el gobierno revolucionario ha hecho la guerra contra su pueblo. Las tendencias democráticas de izquierda al contrario han afirmado que la vanguardia no sabría gobernar contra su pueblo. El presupuesto participativo de Porto Alegre se inscribe en esta segunda filiación y el núcleo de su argumento es apoyar la posibilidad y la necesidad de una participación, aquí y ahora, de los simples ciudadanos. El dispositivo difiere por otro lado concretamente del vanguardismo autoritario: está abierto a todos; la pirámide participativa prevé la elección de los responsables en todos los niveles y no su cooptación o su designación desde lo alto; los criterios de repartición son bastante transparentes y hacen difícil una relación de tipo paternalista entre la vanguardia y el resto del pueblo.

Si embargo, se trata más bien de una fracción movilizada de ciudadanos y no de un pueblo en su conjunto. Por esto hay que considerarla como una vanguardia. ¿Cuál puede ser su legitimidad? No puede consistir solamente en los *resultados de las políticas desplegadas*, sea en términos de eficacia de la gestión, de la justicia social o

de la formación a la ciudadanía. Tampoco puede residir exclusivamente en la *calidad procedimental* de un dispositivo abierto y transparente que permite, a través de la pirámide organizacional y los criterios de repartición presupuestaria, recoger eficaz y equitativamente las demandas de los habitantes. *Las características de los actores que entran en el procedimiento* pesan sobre la dinámica de esta y sobre los resultados que produce. Desde el momento en que no son *los* habitantes quienes administran o coadministran «su» ciudad sino *unos* habitantes en particular, hay que explicar porqué estos pueden legítimamente hacerlo «en lugar» de los otros. Es precisamente en este punto que se plantea la interrogante de la vanguardia. Su autoridad no podría descansar sobre una competencia técnica particular o sobre privilegios estatutarios. En el caso de Porto Alegre, ¿cuál es su base?

(a) La legitimidad de la vanguardia que anima el proceso participativo es doble: permite a miles de ciudadanos que lo desean ejercitar directamente su poder en lugar de delegarlo; y estos portavoces auto-designados constituyen un «microcosmos» que decide como lo haría el pueblo reunido. El dispositivo participativo se opone en estos dos planos a la democracia representativa, que redobla la dominación social a partir del «censo oculto» que margina a los dominados en el sistema político y hace posible que los representantes acaparan el poder que recibieron del pueblo.

(b) El pueblo, en esta óptica, debe ser entendido en su doble sentido: el conjunto de ciudadanos y el «pequeño pueblo». Se debe justificar el uso conjunto de estos dos sentidos para evitar la incoherencia lógica. El «pequeño pueblo» no decide forzosamente de la misma manera que el «pueblo» en su conjunto. El proceso participativo da más peso a los socialmente dominados, en la sociedad y en la política tradicional. Esto constituye una forma original de acción afirmativa (o de «discriminación positiva») que privilegia políticamente a los actores desfavorecidos en otros contextos – un poco como la ley sobre la paridad en Francia que tiende a favorecer la participación equitativa de hombres y mujeres en el sistema político. Al chocar las jerarquías sociales y políticas, la estructura participativa permite la afirmación de un «poder constituyente» que devuelve radicalmente a su cauce al *status quo* y a las desigualdades

presentes. Permanece principalmente abierta a todos y tiene como horizonte la igualdad social y jurídica entre los ciudadanos.

(c) Si sus portavoces son más «representativos» del pueblo que los elegidos a través de la democracia representativa, los son a la vez porque están más cercanos a éste, es decir que establecen una comunicación más intensa con uno, y se le parecen más; socialmente hablando. La inversión del «censo oculto» que representa la fuerte participación de los pobres o de las mujeres constituye uno de los mayores logros del proceso. Por esto la dimensión cualitativa de la participación (¿quién participa?) constituye una dimensión esencial de la legitimidad del proceso.

(d) Esta vanguardia no refleja al pueblo de manera puramente pasiva. No equivale a una encuesta, a una fotografía instantánea de las opiniones del pueblo acerca de tal o cual tema. Puesto que reúne a las personas más movilizadas, que se forman en el ejercicio de la ciudadanía y amplían su punto de vista con el contacto con otros ciudadanos, ésta no «refleja» al pueblo de la forma en que lo haría si la actividad política estuviese más extendida en toda la sociedad. De este hecho, la calidad de las deliberaciones, la capacidad para llegar a la generalidad y la posibilidad de discutir sobre la base de criterios y de procedimientos transparentes y explícitos constituyen otra dimensión importante de la legitimidad de la dinámica.

(e) Puesto que se trata de una vanguardia, y porque su creación y su actividad no son simplemente el espejo pasivo de la sociedad, el riesgo de que los portavoces se separen del pueblo al punto de que éste ya no se reconozca en su acción, está siempre presente. Por ello es necesario que la vanguardia permanezca siempre abierta a las personas que vengan a cuestionarla; que su organización interna sea democrática; pero también que sea duplicada por mecanismos que permitan controlar la aprobación del pueblo en su conjunto. En Porto Alegre, esto se efectúa a través de los dispositivos clásicos de la democracia representativa (las elecciones del ejecutivo y del legislativo). En otros cuadros, podríamos imaginar que esto ocurre también a través de mecanismos típicos de la democracia directa (referendos y «jurados ciudadanos» designados por sorteo). En todo caso, la democracia asamblearia no se mantiene por sí sola, salvo para correr el riesgo de caer en el paternalismo o el autoritarismo.

(f) La legitimidad de la vanguardia participativa se separa entonces de la lógica elitista en varios puntos. La intensidad de la comunicación con el resto del pueblo es considerada como un elemento determinante de su dinámica, en lugar de un obstáculo. Esta se apoya sobre una lógica de proximidad antes que en una de distancia. Postula que todo ciudadano que lo desee puede formar parte, mientras que las teorías elitistas conducen a privilegios aristocráticos y profesionales que no pueden ser generalizados para todos. En fin, su horizonte utópico es una situación donde su propio papel se borraría porque todos los ciudadanos participarían. Su dinámica es obrar para acercarse a esta situación alentando, sin cesar, la participación de más ciudadanos. En la medida en que no varíe la calidad discursiva de las asambleas, el aumento cuantitativo de la participación constituye una dimensión importante del éxito del proceso.

## Notas

- 1 J. Madison, «To the People of the State of New York», *The Federalist*, 10, in Hamilton/Madison/Jay, *The Federalist Papers* (1787-1788), Bantam Books, 1982, p. 46-47.
- 2 E. J. Sieyes, «Dire sur la question du veto royal», in *Écrits politiques*, EAC-/Gordon and Brach, Paris, 1985, p. 236.
- 3 Cf. J. Schumpeter (1951), *Capitalism, socialism and Democracy*, London, 1946.
- 4 R. Abers, *op. cit.*
- 5 J. J. Rousseau, *Le Contract social*, III, 15.
- 6 D. Gaxie. *Le Cens caché*, PUF, Paris, 1978; P. Bourdieu, *La Distinction*, Minituit, Paris, 1979.
- 7 R. Abers, *op. cit.*
- 8 Hasta esta fecha, se han realizado cuatro encuestas sociológicas acerca del perfil de los participantes, conducidas por el GAPLAN, la CRC y ONGs (FASE y sobre todo CIDADE). Los resultados se exponen en R. Abers, *op. cit.*; L. Fedosi, *op. cit.*; S. Baierle, “Democracia Radical e Cidadania: a economia moral dos sujeitos”, en L. H. Da Silva, *Século XXI: qual conhecimento? Quale currículo?*, Vozes, Petrópolis, 1999; Cidade, *Quem é o público do Orçamento Participativo: seu perfil, por que participa e o que pensa do processo*, Porto Alegre, 1999; R. Pozzobon, “Perfil dos Participantes do Orçamento participativo”, coloquio *Orçamento Participativo: A experiencia soh o olhar do mundo*, 31/5-2/6/2001, Porto Alegre.



- 9 B. Pudal, *Prendre parti*, Presses de la FNSP, París, 1989.
- 10 R. Abers, *op.cit.*
- 11 Retomamos libremente la noción de afiliación de R. Castel, *Les Metamorphoses de la question sociale*, Fayard, París, 1995.
- 12 Cf. en otro contexto los razonamientos de É. BALIBAR acerca del «espíritu de escisión», É. Balibar, *La crainte des masses*, Galilée, París, 1997.
- 13 A. Honneth, *Kampf um Anerkennung*, Suhrkamp, Frankfurt, 1992.
- 14 R. Pont, *op. cit.* p. 95.



---

## LOS DESAFÍOS DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN Y DE LA ESCALA

Tanto en el contexto populista latinoamericano como en el de las «ciudades rojas» francesas o italianas, la proximidad y la participación se efectuaban en un cuadro semi-clientelista donde una discusión crítica y pública de la elección de los dirigentes políticos no era una cosa sencilla<sup>1</sup>. El tipo de relación que acercaba a los elegidos y las clases populares tendía a dejar a los primeros el monopolio incontestable de las decisiones, en cuadros donde el autoritarismo y la rigidez parecerían hoy en día difícilmente soportables. Uno de los aspectos de mayor interés de la experiencia de Porto Alegre es que su «socialismo municipal» se desarrolló a partir de las revoluciones democráticas de Europa del este y que ha sacado lecciones del fracaso del socialismo burocrático. El presupuesto participativo no es el primero en demostrar que la dominación social y política que deforma la democracia representativa puede ser en gran medida neutralizada, pero constituye una de las experiencias más originales que demuestra que una lucha radical por la justicia no está destinada a desembocar en el totalitarismo. Esto claro cuando uno se interesa por la manera en la cual han sido enfrentados los otros dos desafíos que se presentan a la democracia participativa: ¿acaso la autonomía de los movimientos sociales no está amenazada por dinámicas de institucionalización? Y ¿la escala de proximidad constituye el nivel adecuado para la renovación de la democracia?

### **El desafío de la institucionalización**

Uno de los desafíos más serios que debe afrontar la democracia participativa es la institucionalización. A menudo, el precio a pagar por tomar en cuenta institucionalmente las demandas de los

movimientos sociales parece ser el alejamiento de los líderes en relación con las bases, la burocratización y la cooptación de los dirigentes asociativos y de los ciudadanos más activos y, al final del proceso, una pérdida de autonomía de la sociedad civil en relación con el Estado.

En Europa, uno de los límites de los dispositivos participativos es que ellos constituyen generalmente un cuadro donde el peso de la alcaldía es predominante y donde la autonomía de las personas y de las asociaciones que allí se involucran sea limitada. Los procedimientos de funcionamiento, los temas tratados y la organización de los debates dejan, en verdad, un lugar a la espontaneidad ciudadana, pero, la mayor parte del tiempo, éstos son decididos en sus grandes líneas por la municipalidad. En los casos más caricaturescos, todo el dispositivo se reduce a una política de imagen de alcaldes que se ponen de acuerdo en manifestar su apertura a la sociedad civil ofreciendo tan sólo una participación engañosa a sus administrados.

En otros contextos latinoamericanos, la participación popular ha sido muy fuerte pero estaba estrictamente canalizada dentro de las estructuras que tendían a subordinar la sociedad civil al Estado o al partido en el poder. ¿Qué balance se puede efectuar en este punto, a doce años de presupuesto participativo en Porto Alegre? Todas las corrientes del PT se encuentran para valorar la independencia de los movimientos sociales, incluidos aquellos que son promovidos por militantes cercanos a ellos, y para impugnar toda idea de transformarlos en «cables de transmisión», mientras que esta preocupación era débil en las experiencias radicales de las décadas precedentes. La idea es totalmente compartida por el movimiento asociativo. ¿Pero lo es también en los hechos?

#### *¿Autogestión o cogestión?*

El discurso de los promotores de la estructura participativa está en este aspecto contaminado con una ambigüedad: ¿el dispositivo de presupuesto participativo en el cual se involucran estos movimientos autónomos de la sociedad civil es en sí mismo una estructura independiente en relación con el ejecutivo municipal, o constituye una estructura de cogestión? Algunas veces, el presu-

puesto participativo es presentado como independiente del Estado (o de este escalón de base del Estado que representa el gobierno municipal): permitiendo la intervención directa de los ciudadanos y autorregulada, debería considerarse como un producto de la «auto-organización» popular. El espacio público del presupuesto participativo podría calificarse como «no-estatal<sup>2</sup>». Una segunda retórica, a veces presente en los mismos autores, insiste por el contrario en el hecho de que el dispositivo del presupuesto representativo representa una «cogestión» entre el Estado y la sociedad civil, al mismo tiempo que una manera de instaurar «mecanismos de control externos para los agentes políticos y la burocracia estatal<sup>3</sup>». En esta perspectiva, lo que es aventajado por la dinámica participativa no es el Estado en general, sino el *estado omnipotente* frente a los ciudadanos, sea que el Estado adopte la forma mínima del neoliberalismo, aquella del paternalismo del Estado social clásico o aquella del autoritarismo del socialismo burocrático.

El discurso autogestionario fue desplegado con fuerza a mediados de los años noventa, cuando los promotores del dispositivo participativo y una parte del PT rehusaron violentamente que la Asamblea municipal legislara sobre el presupuesto participativo. Una parte de las críticas contra la «legislación» del dispositivo era coyuntural. Esta apuntaba al regateo propuesto por los diputados municipales de oposición, que estaban listos a aceptar la legislación de la participación a cambio de la instauración de un techo que fijaba el porcentaje del presupuesto decidido en ese cuadro (debiendo el resto seguir los canales más tradicionales de negociaciones entre el legislativo y el ejecutivo). Esta proposición fue interpretada por los militantes movilizados en la estructura participativa como una tentativa por retomar la mano de una Asamblea con la cual se habían establecido relaciones desde su origen. Fue solamente bajo la presión de los militantes, físicamente presentes en las sesiones (públicas) de la Asamblea municipal, que ésta se decidió a votar por un presupuesto sobre el cual tenía menos inferencia que antes. La ventaja decisiva del dispositivo participativo residía en su popularidad, y era difícil para los diputados municipales censurar las inversiones efectivamente demandadas y apreciadas por sus electores potenciales. Se levantaron otras críticas contra la legislación en el plano de

los principios. Venidas particularmente del movimiento trotskista, las críticas promulgaban que era crucial que el dispositivo permanezca autorregulado, para así poder conservar su agilidad pero sobre todo para que la democracia participativa permanezca independiente del gobierno representativo. La idea de una dualidad de los poderes entre el Estado burgués fundado sobre la democracia representativa y un Estado popular fundado sobre los «soviets de barrio» estaba muy extendida en el PT en el transcurso de los años ochentas. Por una parte, la palabra de orden de «autorregulación de la participación» consistía en utilizarla según el gusto del día, bajo una forma por supuesto atenuada.

Sin embargo, el análisis de la estructura del presupuesto participativo muestra que no se trata de un proceso autoadministrado en el sentido propio del término. Globalmente, las decisiones se toman dentro de una dinámica de cogestión entre el ejecutivo y la pirámide participativa. Se puede intentar establecer una tipología global que permita medir el grado de influencia y autonomía de los participantes dentro del dispositivo<sup>4</sup>.

El primer caso es el de la *autogestión*: los participantes salidos de la sociedad civil toman la decisión final sin o casi sin la intervención del ejecutivo, que está obligado a asumirla. Es así por ejemplo, que se establecen las opciones prioritarias en el ámbito de los barrios, sectores y temáticas, o de la elección de los delegados y consejeros.

El segundo caso es el de la *autogestión bajo el control del ejecutivo*, cuando las decisiones se toman de una manera autónoma por la sociedad civil, pero el dispositivo debe aprobarse, *a priori* y *a posteriori*, por el ejecutivo, como en el caso de la economía solidaria subvencionada por la alcaldía.

El tercer caso es el de la *cogestión por control o influencia del ejecutivo sobre las decisiones populares*: las decisiones son tomadas en principio por la estructura participativa, pero el gobierno local puede por ciertos medios considerarlas. El éxito de estas decisiones depende a menudo de la dinámica de las negociaciones.

El cuarto caso es, por el contrario, el de la *cogestión por control popular sobre las decisiones del ejecutivo*. Muchas iniciativas de-seadas por el ejecutivo son sometidas a la aprobación de la pirámi-

### Los grados de la cogestión entre la base y el ejecutivo

<b>1. Autogestión</b>	<p>La jerarquización de las demandas prioritarias a nivel de los barrios y sectores.</p> <p>El método de organización de la discusión y los criterios para jerarquizar las prioridades al interior de los foros temáticos.</p> <p>La elección de los delegados para los foros y de los consejeros para el COP.</p>
<b>2. Autogestión bajo el control del ejecutivo</b>	<p>La economía solidaria subvencionada o aprobada por la municipalidad.</p>
<b>3. Cogestión por control o influencia del ejecutivo sobre las decisiones populares</b>	<p>La revisión anual del reglamento de funcionamiento del presupuesto participativo (procedimientos, criterios de repartición presupuestaria, y coeficiente que se les atribuye).</p> <p>La definición de las prioridades temáticas.</p> <p>La repartición de una fuerte proporción del presupuesto de inversión.</p> <p>Las propuestas ocasionales de los miembros del Concejo del presupuesto participativo.</p> <p>La política de comunicación del presupuesto participativo.</p> <p>La elección del orden del día de las reuniones de las asambleas y de los foros.</p>
<b>4. Cogestión por control o intervención popular sobre las decisiones del ejecutivo</b>	<p>La ejecución de la ley presupuestaria votada por la Asamblea municipal.</p> <p>La fiscalidad general.</p> <p>La repartición de los recursos entre la inversión, los gastos de personal y mantenimiento, la distribución general de los recursos entre las diferentes administraciones y agencias municipales.</p> <p>El plan de inversión de las administraciones y agencias y la planificación estratégica a mediano plazo.</p> <p>Las propuestas «institucionales» de inversión.</p> <p>La incorporación de las prioridades temáticas en las políticas públicas.</p> <p>Los criterios técnicos (carencias y «falta de viabilidad técnica») de las administraciones y agencias municipales.</p>
<b>5. Poder de decisión del ejecutivo previa consulta a los participantes</b>	<p>Las negociaciones con entidades extranjeras (Estado, federación, organismos internacionales).</p>
<b>6. Decisión monocrática del ejecutivo</b>	<p>La existencia del dispositivo participativo (una vez lanzado el proceso) y la voluntad política para acordar los niveles de poder 1 a 5 en la dinámica participativa</p> <p>La organización interna de la administración y las agencias municipales.</p> <p>La designación de agentes municipales «políticos» y la promoción interna de los funcionarios municipales.</p>

de participativa. Estas son a menudo muy complejas, los participantes no tienen necesariamente los medios para realizar un peritaje a las proposiciones del gobierno local, y la manera con que este presenta el debate condiciona grandemente el resultado de las deliberaciones. Sin embargo, los participantes poseen un poder de veto del que pueden aprovechar para rechazar o cambiar la proposición venida de lo alto, y la dinámica de la participación tiene, mientras tanto, un efecto acumulativo que tiende a reforzar el saber y el poder de los participantes.

El quinto caso es el del *poder de decisión del ejecutivo a través de la consulta a los participantes*. La interpelación recíproca entre las dos partes se concluye por una decisión que el ejecutivo puede tomar de manera unilateral, aun en contra de la opinión de los participantes. Este es plenamente el caso en las negociaciones con las entidades extranjeras.

El último caso es el de las *decisiones monocráticas del ejecutivo* en las que la estructura participativa depende totalmente del ejecutivo. En función de esta tipología, las diferentes modalidades concretas de toma de decisiones pueden ser distribuidas de la siguiente manera:

El contraste entre esta estructura co-gestora y la mayor parte de los dispositivos que existen en Europa es sorprendente. En Francia, por ejemplo, la «democracia de proximidad», se reduce la mayor parte del tiempo a la consulta a los ciudadanos por parte del ejecutivo, es decir al nivel cinco de nuestra tipología. A veces se extiende al nivel cuatro, concediendo cierto espacio a las formas de control popular sobre las acciones de la alcaldía, pero excluye prácticamente las formas de autogestión o de cogestión donde la iniciativa popular es preponderante (aquí, los niveles uno, dos y tres). Cuando a una autogestión bajo control se le concede una asignación financiera en el concejo del barrio, el monto involucrado es insignificante en relación con el presupuesto municipal. También, cuando la alcaldía se descarga de tal o cual acción delegándola a una asociación, cuida de definir con precisión las misiones a conseguir y controla de cerca las realizaciones efectuadas.

En Porto Alegre, si el presupuesto participativo representa globalmente un dispositivo de cogestión, se puede constatar que su



estructura es compleja y que, según los campos, el peso de los ciudadanos en la toma de decisiones varía de manera cualitativa. Cuando se observan los diferentes grados de cogestión en relación con los diferentes niveles de la pirámide participativa, aparece claramente que es a nivel de los barrios, o de las asambleas, o de los foros de sector, que la capacidad de influencia de los ciudadanos es más grande, mientras que la del ejecutivo se hace sentir más a nivel de la ciudad y del COP. En caso de conflicto entre los dos integrantes del dispositivo, es también a nivel de los sectores o de los barrios, allí donde las asociaciones y los delegados disponen de un poder de movilización real de sus simpatizantes y sus habitantes, que el ejecutivo a menudo ha debido retroceder en relación con sus intenciones iniciales, mientras que normalmente encuentra mucho menos obstáculos a nivel del COP. Este desequilibrio se debe igualmente a la diferencia de asuntos abordados en la cima, a nivel intermedio y en la base de la pirámide: son generales y abstractos, y además las capacidades de pericia técnica y la autoridad política institucional pesan mucho en la balanza. Una mención particular debe hacerse sobre las comisiones temáticas. Estas representan para el ejecutivo un dispositivo mucho menos limitativo que las decisiones tomadas a nivel del sector, ya que las decisiones que allí se toman no tienen repercusiones «automáticas» en los objetivos perseguidos prioritariamente por las administraciones, las decisiones finales vuelven a estas después de un diálogo con sus participantes y sus representantes. Los funcionarios municipales, al representar una parte importante de los presentes durante las asambleas temáticas, hacen que el papel de los otros habitantes tienda, en esta segunda faceta del presupuesto participativo, a ser un poco relativizado. La mayor parte de los gastos de inversión decididos en un cuadro anual se orienta en función de las decisiones de la estructura participativa (la parte de las inversiones en el presupuesto total de la ciudad ha oscilado entre 1989 y 2000 en una gama comprendida entre el 5% y el 17%, pero una parte corresponde a programas a mediano plazo donde la influencia de la estructura participativa es menos apremiante<sup>5</sup>). Es en este núcleo duro, en este «contrato social mínimo», que se juega decisivamente la legitimidad del dispositivo, incluso si éste también influencia en menor medida en las orientaciones globales de la ciu-

dad. Estas decisiones son muy discutidas en el COP, pero las propuestas del ejecutivo se imponen allí más fácilmente y pueden ser más fácilmente objeto de enmiendas por parte de la Asamblea municipal.

En resumen, la afirmación de que «los habitantes administran verdaderamente su ciudad» no rinde cuenta de la complejidad de este dispositivo de cogestión. El argumento según el cual el proceso no podría ser legalizado porque hay que preservar su carácter autorregulado pasa por alto el hecho que, si el dispositivo participativo es muy autónomo frente al legislativo, queda relativamente dependiente de la alcaldía – y entonces de la democracia representativa, de la que el ejecutivo forma parte. Más allá de Porto Alegre, el riesgo de pérdida de independencia de la sociedad civil concierne además en primer lugar a las relaciones con el ejecutivo, y no con el legislativo. Si bien describe ciertas dimensiones del dispositivo, la noción de autogestión no permite aprehenderla en su globalidad. El ideal autogestivo puede ser considerado como una manera fantasmagórica de conservar algo de la estrategia del doble poder y de la superación del Estado burgués que impregnaba al PT en los años ochenta: puede igualmente interpretarse como una manera de negar la influencia real y eventualmente manipuladora del ejecutivo y de la administración sobre el dispositivo participativo. Pero también puede concebirse como una exigencia en forma de horizonte utópico que permite criticar a las influencias bastante fuertes del ejecutivo sobre el dispositivo, y señalar una dirección de marcha. En esta perspectiva, expresada en un lenguaje divulgativo la exigencia de independencia de la sociedad civil en un proceso de cogestión.

### *Cooptación e institucionalización*

El desafío de la institucionalización se plantea, de manera particularmente aguda, en un proceso de cogestión. Si hubiera una autogestión radical, los riesgos de absorción de la sociedad civil por el Estado serían más bien débiles. Por el contrario, si no hubiera un poder real de los participantes, los líderes asociativos que se involucrarían en la aventura perderían allí su independencia y su alma. En el entre-dos que constituye el presupuesto participativo, la interrogante de la autonomía de la sociedad se plantea en tres niveles. El

primero es el margen de influencia de los participantes en el proceso, que acabamos de abordar. El segundo es la atracción que ejerce el poder institucional, que puede «vampirizar» a los movimientos sociales. En otras experiencias, los dirigentes asociativos rápidamente se convierten en permanentes, trabajando para el gobierno local, o son cooptados informalmente en el círculo de decisión alejándose cada vez más de su base. El tercero es más global: las organizaciones de la sociedad civil pueden terminar convirtiéndose en elementos del poder del Estado, perdiendo su vitalidad y su lógica específica. ¿Acaso pueden evitarse estos riesgos en Porto Alegre?

A fines de los años ochenta, las Asociaciones de barrio estaban arraigadas y relativamente activas pero sus vínculos con la dirección del PT eran bastante flojos. El presupuesto participativo pudo instalarse porque un pacto informal funcionó entre el ejecutivo municipal y estos movimientos, que han investido a la estructura, le han dado cuerpo y a cambio han apoyado a la «administración popular». Las asociaciones urbanas sin ninguna duda han ganado mucho en influencia sobre el poder de decisión con la institucionalización del presupuesto participativo.

¿Acaso el proceso tiene una cara inversa?, ¿los aspectos negativos de la institucionalización acaban marcando o debilitando las dimensiones positivas que este nuevo poder constituye? En primera instancia, la transformación de la relación entre los líderes asociativos y el ejecutivo local ha constituido un progreso innegable. Los antiguos vínculos clientelistas fueron rotos por el nuevo mecanismo, se pudo instaurar una relación más transparente, los movimientos urbanos fueron estimulados por la emergencia de un cuadro favorable para acoger sus demandas. La instauración del presupuesto ha permitido reforzar y perennizar un movimiento cebado por la aparición de movimientos urbanos combativos desde los años setentas. A medida que el proceso se estabilizó, los efectos se volvieron más ambivalentes. De un lado asistimos a la formación de un estrato de dirigentes «políticos» no profesionales, capaces de discutir mejor con los políticos permanentes y exitosos para movilizar miles de personas salidas de los medios populares y adiestrar a la ciudadanía. Para la sociedad civil, la impresionante dinámica de educación y de politización que ha favorecido el dispositivo partici-

pativo ha representado una ventaja innegable. Por otro lado, sin embargo, ¿acaso el proceso participativo no ha terminado por actuar como un amante de los líderes asociativos, restringiendo el pluralismo de la sociedad civil?

Después de una fase de expansión, las asociaciones urbanas tienden actualmente a perder en parte su dinamismo, siendo las estructuras participativas las que absorben lo esencial de las energías. El revés del éxito del dispositivo es en efecto un esfuerzo militante totalmente agotador que «consume» rápidamente a muchos promotores que deben a menudo realizar sus tareas militantes además de un difícil trabajo profesional. Las incitaciones para mantener a toda costa estructuras asociativas cuya actividad esencial puede perfectamente realizarse en las estructuras participativas no son necesariamente muy elevadas. Este riesgo es, sin embargo, enfrentado explícitamente. La preocupación de la municipalidad y de las asociaciones por preservar la independencia de la sociedad civil y las interrogantes acerca del estado poco floreciente del movimiento asociativo son reales. Estas orientan en parte las deliberaciones acerca de la evolución de la estructura. Varias disposiciones surgen de ello, como el mantenimiento, por la alcaldía, de la no-remuneración de las funciones asumidas en la estructura participativa, la prohibición de que los funcionarios y elegidos puedan allí ejercer responsabilidades, el hecho de que los mandatos sólo sean renovables por una vez, etc. Estas disposiciones han constituido una serie de antepechos contra las derivas demasiado acentuadas, y actualmente se discute la idea de que los consejeros sean remunerados directamente por sus superiores a fin de que puedan desempeñarse por más tiempo permaneciendo independientes de la alcaldía.

Hasta hoy no se ha realizado ninguna encuesta sistemática acerca del recorrido de los promotores del presupuesto participativo para estudiar en qué medida su tránsito constituye un trampolín para una carrera política clásica dentro del aparato municipal o partidario, y en qué medida, por el contrario se reintegran a su movimiento de origen una vez concluido su mandato. Las observaciones que hemos podido realizar muestran que no necesariamente hay continuidad entre las responsabilidades en el presupuesto participativo y la carrera política en la municipalidad, el Estado o un

partido. El hecho de pasar de la pirámide participativa al sistema clásico no necesariamente es bien visto por los participantes. Algunos militantes prefieren permanecer en la estructura participativa local, mientras que otros se sirven del presupuesto participativo local como trampolín para integrarse en las estructuras participativas de ámbito estatal, y otros, en cambio, para entrar en el circuito de la política profesional clásica.

¿Qué sucederá sin embargo con el paso del tiempo? El problema de la institucionalización no es solamente el de las asociaciones urbanas. Conciérne también a la dinámica más global de una constelación de movimientos populares que, desde la lucha contra la dictadura a la institución del presupuesto participativo, han creado organizaciones sociales poderosas (el sindicato CUT, el Movimiento de los Sin-tierra, las asociaciones de barrio) y un partido político (el PT); luego, en un segundo momento, han conquistado el poder local. A pesar de la flexibilidad del dispositivo, a largo plazo la revolución permanente en una sola ciudad es apenas soportable. Además, la trayectoria del PT, tanto a nivel nacional como local, corresponde indudablemente a una creciente institucionalización. Las municipalidades administradas por la izquierda contribuyen poderosamente a hacer de ésta una alternativa creíble. Las «administraciones populares» han modificado la agenda política de los gobiernos locales: la idea participativa está hoy en día más extendida en el país (y más aún en Río Grande do Sul) que la esfera de influencia del PT. Si mañana, el PT llegara al poder en la escala federal, esto representaría una mutación considerable en la manera de plantear los problemas políticos, particularmente en términos de democracia y justicia social. Sin embargo, este ascenso en poder se paga con la formación de un estrato de dirigentes que practican permanentemente el oficio de político y acceden al poder institucional de manera perdurable. En Porto Alegre, algunos ejercen funciones a tiempo completo desde hace cuatro mandatos, y esto sólo puede contribuir a formar modos de vida y maneras de pensar que difieren de aquellos de los ciudadanos ordinarios. Entre el gobierno de la ciudad y el del Estado hay cientos de militantes, a menudo sin calificación, que dependen de la continuidad del PT en el poder para conservar su estatuto social. La lógica de las luchas individualis-

tas por alcanzar el poder ocupa un lugar creciente, y la concurrencia entre Tarso Genro y Olivio Dutra en Porto Alegre es sólo un ejemplo entre otros. Esta dinámica toca todas las tendencias del partido, aun si se asume diversamente en función de las personas y de las sensibilidades; pesa tanto que incluso el movimiento sindical, que era el principal pilar social del PT, se encuentra actualmente muy debilitado. El Movimiento de los Sin-tierra, el movimiento social actualmente más representado en la escala de Brasil, debe mantener distancias con un partido con el cual conserva buenas relaciones pero que le parece demasiado absorbido por el poder del Estado.

Hace un siglo, una dinámica similar llevó al movimiento obrero europeo de las márgenes del poder a su centro. El precio a pagar fue la creación de una élite política cada vez más alejada de las clases populares y, al final, la transformación de los partidos socialistas en partidos similares a los demás. En menor medida, un fenómeno parecido a tocado a los movimientos ecologistas, pacifistas y alternativos en el transcurso de las dos últimas décadas. Sus líderes están ahora en el poder en algunos países (el canciller de Alemania del oeste, Schröder, fue en su juventud activista del movimiento pacifista) y los partidos que se formaron en esta ola han perdido el carácter subversivo que tuvieron en su origen (los Grünen constituyen, desde este punto de vista, un caso paradigmático).

En Brasil, esta tendencia es más o menos acentuada según los ambientes. La adaptación de los cuadros del PT a las instituciones es potencialmente más grande aun en São Paulo que en Porto Alegre. Debido a su fuerza, el PT sin embargo se coloca en esta ciudad en una situación paradójica. Allí afirma una línea más radical que en otros lados, pero una gran mayoría de sus cuadros activos trabajan hoy en la administración municipal o en la del Estado. En las reuniones privadas, los dirigentes de izquierda reconocen que se ejerce una presión insidiosa en el seno de la administración para adherir al partido, simplemente porque quienes deciden son del PT y lo serán probablemente en los años por venir. El éxito electoral del PT, junto al de la dinámica participativa, hace surgir el riesgo del predominio aplastante de una corriente política en la capital de Río Grande do Sul. Esto repercute en las asambleas locales o de barrio.

Lo que amenaza es el «síndrome de Gennevilliers»: en esta ciudad francesa, en 1981, mas firmaron la convocatoria para votar por el candidato del Partido Comunista, Georges Marchais que finalmente el tuvo electores del lugar. El encuadre de la ciudad por este partido y las asociaciones cercanas era tal que la convocatoria al voto comunista provocaba un verdadero conformismo político. Por supuesto, el PT es infinitamente más democrático de lo que los partidos comunistas podían ser, y el dispositivo participativo instaura una dialéctica mucho más abierta entre la alcaldía y las asociaciones. El hecho de que la oposición siga siendo mayoritaria en el seno de la Asamblea municipal constituye igualmente una garantía de pluralismo. Sin embargo no siempre es fácil para la oposición política hacerse escuchar en las asambleas locales donde es muy minoritaria. Incluso cuando ciertos militantes conocidos por su pertenencia a la oposición están presentes en la estructura participativa, incluido hasta el COP, el PT es allí mayoritario. Tales preocupaciones constituyen la base racional de las críticas de una parte de la oposición contra el «totalitarismo tardío» del PT, que son en conjunto bastante caricaturescas<sup>6</sup>.

En resumen, está claro que el proceso no escapa completamente a la dinámica clásica de institucionalización de los nuevos movimientos sociales<sup>7</sup>. Este movimiento sólo es compensado parcialmente por la fuerza de nuevas energías que el proceso participativo suscita. El riesgo de una pérdida de autoridad de la sociedad civil y de una aspiración de los movimientos sociales por las instituciones no son problemas resueltos en la ciudad. El primero es bastante discutido públicamente; al segundo se lo plantea «en interno» y es menos publicitado. Debido a la existencia de tendencias contradictorias, el futuro de ningún modo es claro. Simplemente, es probable que la generalización de la experiencia participativa en el resto de Brasil reforzará su dinámica local.

### **El desafío de la escala**

Ahora bien, en el asunto de la generalización del proceso participativo, se presenta un último desafío considerable: el de la escala. Si la proximidad favorece el anclaje de los debates en posturas concretas, esta conlleva por lo menos dos riesgos, manifiestos en el

caso francés. El primero es el del espíritu de campanario. El segundo es el desánimo suscitado por la exhortación para resolver localmente los problemas que sobrepasan con mucho esta escala, sin que nunca se ofrezcan los medios de intervención más allá de lo local o de establecer las condiciones más globales del cambio. En Europa o los Estados Unidos, esta impotencia se acompaña a menudo de una estigmatización de los espacios urbanos «en problema» y de las poblaciones involucradas.

La emergencia de lo «local» como peldaño privilegiado de la vida democrática corresponde en parte al desplazamiento del conflicto de la empresa al lugar de morada, o al menos a una disociación de las relaciones que se anudan alrededor del trabajo y alrededor del territorio. La valoración de lo local está igualmente apoyada en la voluntad de los actores asociativos de «ver el extremo de sus actos». En Francia, la institución de los concejos de barrio tiene reputación de dar un cuadro institucional a esta demanda. Ahora bien, al momento que el peldaño local se valora, tiende a fragilizarse por los efectos de la mundialización económica, por la interdependencia creciente de las decisiones y el aumento de intercambios y de comunicaciones.

¿Acaso el campo de acción real de una ‘democracia de proximidad’ sólo permitiría una intervención marginal, ya que no puede regresar a su cauce los procesos de fondo que escapan a la escala local y la sujetan?

En Brasil u otros lugares de América Latina y Europa, es, sin embargo, posible y necesario pensar las cosas de otra manera. Lo que plantea el problema no es el anclaje de la acción colectiva o del debate público en la escala local sino su confinamiento en esta escala. A falta de ser un trampolín, lo local puede entonces convertirse en una trampa. Las lógicas del corporativismo local podrían predominar, hasta encontrar en las estructuras participativas un lugar de expresión privilegiado. En Europa o en Estados Unidos, en ciertos barrios acomodados, el efecto «Nimby» (*Not in my backyard* – «no en mi jardín») es perceptible cuando los habitantes se movilizan para rechazar la implantación de un centro de ayuda para toxicómanos o la llegada de personas «de color». En ciertos barrios populares, este efecto es el que aún se evidencia cuando los pobres se dis-



putan desesperadamente para el limitado confort que gozan y presionan de una manera más o menos violenta para que otros más pobres que ellos vayan a vivir a otros lugares, aún más lejos, en la periferia, y que no lleguen para molestar el frágil equilibrio que disputan, principalmente en el ámbito escolar.

*La proximidad, ¿un trampolín hacia lo universal?*

Una de las principales interrogantes planteadas a la democracia participativa consiste entonces en la construcción de un interés general y de la consideración, en el debate local, de posturas más globales y de otras escalas de discusión.

*¿Para qué participar?* Esto implica primero que sea posible ampliar el objeto de los debates más allá de lo microlocal, y que los puntos antagónicos puedan confrontarse realmente en las posturas de fondo. En estos dos aspectos, el dispositivo participativo de Porto Alegre parece a primera vista bastante ejemplar. Se vuelve hacia la construcción del interés general a un nivel municipal ya que no solamente se apunta a permitir a un barrio o un sector determinar cuales son sus necesidades: obliga a cada entidad a plantear sus demandas en relación con las de los demás, siendo el objetivo la elaboración de un presupuesto para el conjunto de la ciudad. El proceso es en esto mucho más radical que las propuestas que se abren paso aquí y allá en Europa, con el fin de asignar a cada consejo de barrio una partida financiera modesta de la cual podría disponer a su gusto. Sea cual sea por otro lado el interés de esta disposición (por ejemplo, en términos de obtención de una verdadera responsabilidad, que actualmente falta), ésta no tropieza en nada con la frontera que atribuye a los representantes elegidos la definición del interés general y que concede a los participantes legitimidad de voz si ésta únicamente lleva un mensaje sobre los intereses particulares. En esta perspectiva clásica, los habitantes son constreñidos a intervenir legítimamente solamente para ellos mismos, y es tarea de los elegidos realizar la síntesis entre las demandas necesariamente muy diversas. Por el contrario, la democracia participativa de Porto Alegre reconoce a las personas que se involucran en el proceso una plena competencia para participar en la definición de objetivos generales, desde el momento que aceptan ver sus propias reivindicacio-

nes particulares sopesadas en una balanza más global: más allá de limitarse a actividades particulares clientelares o de cabildeos en las relaciones con los elegidos, las personas deben defender públicamente, con o en contra de otros, la legitimidad de sus demandas al mismo tiempo que son llevados a evaluar las otras y a determinar los equilibrios del conjunto en la escala de la ciudad.

Paralelamente, la politización de los asuntos parece bastante natural en el cuadro del presupuesto participativo. Esto se opone a la manera donde los discursos demasiado políticos son rechazados en las estructuras participativas francesas los presupuestos participativos y en los jurados populares alemanes. En estos países, los habitantes que se aventuran en este registro son mal vistos por otras personas, su discurso es rechazado y el alcalde es casi el único que puede levantar allí ese tabú. En Porto Alegre, aún si en los proyectos el imperativo técnico del voto limita el espacio de los discursos que sólo mejorarían la propaganda, no están prohibido los desarrollos retóricos que planteen mucho más abiertamente el asunto de las relaciones de poder en la sociedad y la política, o que cuestionen los supuestos o las implicaciones de un proyecto concreto en cuanto a la justicia, la democracia o los conflictos sociales. Incluso la expresión abiertamente partidaria no parece ser un objeto de tabú absoluto (esto, por otro lado, puede plantear un problema a los simpatizantes de las organizaciones políticas minoritarias).

Otra dimensión del problema de escala es la articulación entre las demandas a corto plazo y la planificación a largo plazo. Si la creación de un gabinete de planificación y el refuerzo de una voluntad política central a nivel del ejecutivo hicieran pensar que la planificación no sería descuidada, ¿esto acaso no significaría que tampoco las proyecciones a largo plazo serían de competencia del ejecutivo, contentándose los ciudadanos presentes en el dispositivo participativo con limitarse a discutir lo cotidiano? La creación de foros temáticos, junto con los Congresos de la ciudad organizados cada cuatro años, tienen por objeto evitar tal dicotomía, aún si persiste una desproporción importante entre las capacidades de proyección planificadora del ejecutivo y las de la pirámide participativa. La reflexión sobre la planificación estratégica parece más desarrollada en ciudades brasileñas como Santo Andre, Belem o Belo

Horizonte. En Porto Alegre, sin que sea posible en este Estado obtener un balance definitivo, parecería que el asunto al menos fue puesto en la agenda política y que los dispositivos institucionales han sido en consecuencia desplegados.

Así, la valoración de la proximidad no parece ser en el conjunto un factor de limitación en lo micro-local. Esto constituye un punto fuerte de este dispositivo, que contrasta con la situación que prevalece a menudo en Europa, donde las estructuras participativas, a fuerza de estar acantonadas en los problemas del barrio, favorecen demasiado al espíritu local. Este éxito es tanto más notable cuanto el presupuesto participativo no se limita al tratamiento de la situación urbana e incluye temas como la salud y la educación. A la inversa de la lógica predominante en las políticas urbanas europeas, la participación de los barrios desfavorecidos ha estado estrechamente ligada al proyecto de la ciudad en su conjunto, hasta en las posturas nacionales concernientes a la presencia de las clases populares en la escena política, al equilibrio entre las diferentes clases, e inclusive al clientelismo y a la corrupción del Estado Brasileño.

En estas condiciones, la dinámica de publicidad que engrana el dispositivo participativo permite superar el particularismo de las tomas de posición. La invención y el aprendizaje de las reglas compartidas del debate público representan una primera dimensión. El limitar las querellas personales que paralizan las discusiones, dominar los procedimientos del voto, permitir un uso más extenso de la palabra son el objeto del proceso de aprendizaje. Éstos tienen que renovarse siempre, ya que las reglas cambian en un dispositivo que permanece en evolución, y porque las asambleas reconocen un fuerte *turn over*. Sin embargo, tiende a formarse un saber común recogido en las reglas formales y en los hábitos de los ciudadanos, bajo el impulso de los promotores más asiduos y con la ayuda de los representantes de la alcaldía. Pero, ¿cómo se construye el interés general en la pirámide participativa? Los procedimientos de ésta estructura bien pueden superar la escala local. La lógica que permite pasar de lo microlocal al sector y del sector a la ciudad no es sin embargo unívoca.

*Negociar y deliberar.* Aquí encontramos en particular los dos polos puestos evidenciados por Jon Elster en los debates constitu-

cionales franceses y norteamericanos a finales del siglo XVIII: la negociación y la deliberación<sup>8</sup>. Tomando cierta distancia con las concepciones de Elster, podemos resumir así estas dos modalidades de intercambio público:

*La negociación política* es una negociación de tipo particular. En esta dinámica, los intereses, los valores, las identidades y las motivaciones existen antes del intercambio político, que se utiliza de manera instrumental; cada uno defiende «su propio provecho», como dice la expresión popular. Permite a lo sumo satisfacer o no, parcial o totalmente, estos intereses, valores o identidades que se oponen. La negociación permite comparar y agregar demandas extremadamente diversas, y luego decidir entre ellas, por medio de mecanismos como el voto. En esta lógica, la fuerza de los argumentos intercambiados reside menos en su exactitud intrínseca que en su adecuación a las relaciones de fuerza previa: un argumento puede predominar porque «pesa» tantos electores, tantas inversiones, tantos participantes en una asamblea... Las personas se confrontan de manera estratégica y el interés general sólo se construye sobre la base de un concurso de merecimientos, sopesando y adicionando los intereses particulares. Tan sólo es la suma de corporativismos o, más exactamente, de la mayoría de estos.

*La deliberación política* instauro, en cambio, un juego de un tipo especial, marcado por fuertes presiones. No se suele salir intacto de la deliberación. Las motivaciones, las convicciones, la concepción de lo que se hace con la identidad o de sus intereses son puestas allí a prueba. En la vida cotidiana esta experiencia es frecuente se sale «conmocionado» de una conversación, y aunque se pueda renegar o aparentar externamente como si nada hubiese sucedido, uno ha sido convencido por los argumentos intercambiados. La deliberación pública instauro un verdadero diálogo: los razonamientos puramente egoístas no tienen demasiada oportunidad de vencer a los interlocutores. La deliberación implica la capacidad de tomar en cuenta los intereses y los valores del prójimo. No se trata simplemente «de ponerse en el lugar de los demás» en su ausencia, reflexionando en su fuero interno: hay que enfrentarse con los argumentos reales de los interlocutores que por si solos son capaces de hacerle perder las casillas. Por supuesto, los argumentos inter-

cambiados en la deliberación política difieren, en efecto, de aquellos enunciados en el campo científico en que no son susceptibles de una prueba rigurosa, en que son más o menos fuertes (o débiles), antes que más o menos verdaderos (o falsos)<sup>9</sup>. Pero, como lo dijo el filósofo Claude Lefort, ellos permiten sino llegar a un acuerdo, al menos escucharse y comprenderse. La discusión pública constituye una dinámica que empuja a la generalización, a la superación del egoísmo de los puntos de vista individuales, a la inscripción del individuo en una colectividad más grande. Si esta no suprime el conflicto, la «publicidad», teorizada por filósofos como Kant y Habermas, permite de esta manera que el interés general se construya mucho más que como la simple adición de intereses particulares.

En la dinámica participativa de Porto Alegre, ¿cuáles son las lógicas que surgen de la *negociación*, y cuales son aquellas que surgen de la *deliberación*? La primera acompaña frecuentemente al primer estadio de la participación. A un nivel micro-local, son sobre todo sus propias reivindicaciones las que se ponen primero, y se discute menos la dinámica global. Los presentes vienen, muy a menudo, para defender un proyecto y hacerlo pasar antes que el de los otros, puesto que los medios son limitados y hay que establecer bien las prioridades. La lógica de la subvención en la participación al interior de cada sector empuja en ese sentido, ya que la capacidad para movilizar más participantes puede hacer que la balanza se incline por tal inversión antes que por tal otra. Sin embargo, la lógica de competencia pronto encuentra límites tanto en las asambleas de sector, como en los foros y los concejos, pues la diversidad de barrios y asociaciones representadas hacen poco probable que un proyecto pueda pasar por la fuerza. Es difícil maniobrar entre bastidores en lo que respecta al estilo: «yo apoyo tu proyecto si tú apoyas el mío». Los componentes clientelistas que reposan sobre la lógica «yo defiende tu proyecto si tú votas por mí» también son allí bastante difíciles pues las asambleas plenarias han sido grandemente preparadas por las reuniones de barrio. Por esto hay que hacer un esfuerzo para convencer a las personas presentes, alcanzando así una verdadera *deliberación*. La multiplicación de instancias de discusión, con las reuniones de las calles y del barrio, ofrece por otro lado a los participantes un número de posibilidades para poder hacerse una

opinión acerca de los proyectos escuchando los argumentos de unos y otros sobre las necesidades de la comunidad. A menudo, se organizan visitas de barrio para hacer que las personas externas tomen conciencia de la realidad de las carencias mencionadas. Los argumentos de un individuo que habla solo, o aproximadamente en nombre de un barrio poco representado, pueden convencer a sus interlocutores e inducir una decisión favorable, motivada en nombre de la justicia social. Una participante que fue impulsada a cambiar de opinión luego de la visita a un barrio poco movilizad que ella no conocía antes testimonia: «Estas visitas organizadas por los delegados han cambiado las cosas... Nos consideramos con necesidades, pero cuando llegamos a otra comunidad y vemos personas aún más miserables, nos decimos que nuestra situación no es tan difícil. Que incluso somos privilegiados<sup>10</sup>».

En el ámbito sectorial, esta *dinámica deliberativa* permite superar la formación del interés general que se efectuaría por la simple adición o *negociación* entre los intereses particulares. El efecto de acumulación de los intereses particulares existe, puesto que las decisiones se toman, como lo habíamos visto, en función de una jerarquización de prioridades que se apoya sobre una lógica democrática-mayoritaria. Los efectos de la argumentación hacen, sin embargo, que esta jerarquización no se reduzca a la simple suma de particularismos: más allá de su peso «electoral», las demandas de un barrio pueden ser aceptadas en función de argumentos de justicia. A nivel intersectorial, éstos son por otro lado relevados por los criterios formalizados de repartición, que atribuyen, como lo habíamos anotado, una prioridad a las zonas más desfavorecidas (y a las menos pobladas, lo que es más problemático). La lógica de justicia redistributiva que recorre el presupuesto participativo es, entonces, a la vez el producto de las deliberaciones espontáneas (los participantes pueden ser convencidos por otros de la legitimidad de favorecer a una zona más pobre) y el de las reglas institucionalizadas (a través del criterio de repartición presupuestaria que acuerda un tratamiento prioritario a los barrios afectados por carencias en infraestructuras o en servicio). Estos dos aspectos están estrechamente ligados, puesto que la formalización de reglas esclavizantes es en sí misma el resultado de las deliberaciones pasadas, donde los argu-

mentos a favor de la justicia social llegaron a imponerse. Todo transcurre como si el presupuesto participativo institucionalizara en su «derecho» las reglas democráticamente elaboradas de justicia, y que la justicia y la democracia, lejos de oponerse, se llamasen la una a la otra. El noble proceso descrito por Habermas en su reconstitución general de las ideas del Estado de derecho vendría así a encarnarse en la realidad de Porto Alegre<sup>11</sup>... Además hay que recordar que esto sólo es posible porque el diferencial de participación a favor de las clases populares representa un contrapeso frente a las relaciones ordinarias de fuerza en la sociedad y la política. Ello contribuye de manera importante al desarrollo de la justicia distributiva al permitir valorar el punto de vista de los dominados.

Tres límites afectan, sin embargo, la construcción deliberativa del interés general. El primero se plantea a nivel microlocal. En efecto, cada sector cuenta con decenas, hasta centenas de miles de habitantes, es decir, el equivalente a una ciudad ecuatoriana promedio. Para evitar que la lógica democrática-mayoritaria margine a las prioridades de sectores poco movilizadas o venga a atropellar las demandas formuladas en la escala de las calles y de los islotes, en un conjunto demasiado vasto, el COP había seguido la propuesta de la alcaldía de permitir actuar *al interior* de cada sector a los criterios de repartición utilizados en la escala municipal. Los barrios afectados por carencias más graves, o los más poblados, habrían visto el peso de sus demandas multiplicado por un coeficiente dado, relativizando de repente, el peso de la participación de cada barrio. Ahora bien, un número de sectores ha rechazado con vigor la introducción de este procedimiento de cálculo y ha defendido el bono utilitarista en la participación, argumentando que suprimirlo la debilitaría considerablemente: sería mucho más difícil movilizar a los habitantes para asistir a las asambleas si su presencia no diera mayor peso a las reivindicaciones avanzadas. Finalmente, se decidió que cada sector era libre de determinar sus procedimientos internos, y el reglamento mayoritario generalmente ha sido conservado (parece que los sectores de mayor movilización tienden a utilizar más los criterios propuestos por el COP). En consecuencia, a pesar del eco encontrado por los representantes aislados de barrios poco movilizadas, las desigualdades internas en cada sector, entre un barrio y

otro, son menos tratadas que las desigualdades entre sectores en la escala la ciudad. Ahora bien, los sectores son a menudo muy heterogéneos. En 1996, en el sector Humaita, el ingreso promedio del jefe de familia oscilaba por ejemplo entre 1,94 y 6,10 en salarios mínimos según los barrios, lo que hace difícil que las reivindicaciones avanzadas sean de un mismo tipo.

Un problema similar se encuentra en la dificultad del dispositivo para tomar en cuenta las demandas específicas de los grupos minoritarios, como las minorías étnicas o los discapacitados. Estos grupos permanecen considerablemente fuera de la escena. Los asuntos que ellos plantean difícilmente pasan a la agenda política del presupuesto participativo: su lógica mayoritaria les es desfavorable, y su principio de justicia distributiva se funda ante todo en una lógica territorial y se sustenta sobre las carencias de servicios e infraestructura que afectan al conjunto de la población. Una dificultad paralela afecta a los asuntos de las relaciones de género: aun cuando la población femenina es mayoritaria en los hogares de los participantes, las temáticas feministas han tenido dificultades para imponerse en el cuadro del presupuesto participativo. Sin embargo, el movimiento feminista no es inexistente en la escala de la ciudad. Hay un «Foro municipal de la mujer de Porto Alegre» y una «Comisión municipal de derechos de la mujer» donde están representadas algunas asociaciones. Algunos partidos políticos y ciertos sindicatos tienen igualmente ramas feministas. Sin embargo, las asambleas sectoriales han sido poco utilizadas para avanzar en proyectos como la protección para las mujeres y los niños víctimas del maltrato, la creación de centros de planificación familiar, de estructuras de ayuda y consejo a personas que se prostituyen, de instituciones enfocadas a combatir las discriminaciones en el trabajo. Algunos proyectos han sido particularmente más defendidos por las mujeres, proyectos vinculados con la alfabetización, la educación o la salud, hasta para el apoyo a las micro-empresas como la cooperativa de costureras, muy activa en la ciudad, pero son mas bien una figura de excepción. Los obstáculos en el tratamiento de estos temas existen en todos los países, y sólo pueden ser mayores en un país del Tercer Mundo con estructuras familiares más tradicionales como Brasil. Sin embargo, otros ejemplos latinoamericanos han mostrado que



un «feminismo de supervivencia» podría perfectamente surgir en el curso de las movilizaciones sociales de amplitud<sup>12</sup>. Esto sólo parcialmente es el caso en Porto Alegre, aun cuando las comisiones temáticas pudieron constituir un cuadro más favorable que los sectoriales. Las realizaciones destinadas a las mujeres pasan primero por ONGs, por comisiones municipales, a través de reuniones temáticas o por el Congreso de la ciudad. La especialización de estas instancias facilita en efecto la expresión de problemas específicos como el de la violencia doméstica.

El tercer límite se observa cuando se pasa del nivel de los sectores al de la ciudad en su conjunto. La pirámide participativa de Porto Alegre comprende tres pisos. Hemos visto que la composición social de los delegados en los Foros y de los consejeros en el COP difiere sensiblemente de la de los participantes en las asambleas, principalmente desde el punto de vista del capital escolar y del capital político. Por poco que los delegados y consejeros se apropien de una parte del poder que mantienen en la base, ¿no nos arriesgamos acaso a asistir a una reintroducción de la lógica representativa al interior mismo de la estructura participativa? ¿El «censo social» que margina a los estratos dominados y el «fetichismo político<sup>13</sup>» que ve a los representantes monopolizar el poder que han recibido de sus mandantes no vienen acaso, a contradecir la lógica de la participación en el momento en que ésta ya no puede funcionar a modo de asamblea general? Allí encontraríamos el dilema clásico de la democracia de asamblea analizada a su tiempo por Max Weber: la democracia directa se convierte en su contraria desde el momento que supera una cierta escala, transformándose los delegados en representantes separados de la base<sup>14</sup>.

#### *Los límites de la democracia de asamblea*

Dos argumentos son propuestos por los partidarios del presupuesto participativo para rechazar este dilema. El primero es que, en este dispositivo, los elegidos no son representantes en el sentido clásico, sino delegados estrictamente controlados que no podrían emanciparse de sus mandantes. El segundo es que siendo las reglas de repartición presupuestaria objetivas, estos delegados no tienen verdaderamente poder propio.

*¿Portavoces neutros?* El primer argumento levanta la temática de la autogestión. Los delegados y consejeros son considerados portavoces neutros antes que elegidos portadores de una autonomía real. La delegación del poder en el sentido fuerte del término sería desconocida en el dispositivo, al no tener los delegados un poder propio: «el delegado o el consejero no se beneficia del poder delegado, éste debe contar con la decisión interactiva de su barrio o de su sector, y tiene el poder de contabilizar las decisiones establecidas en esas instancias de acuerdo con los recursos previamente estimados.<sup>15</sup>» Toda una serie de disposiciones bloquean la clásica lógica de la representación: la limitación de acumulación de mandatos, su corta duración (un año) y el hecho de que éstos no sean renovables más de una vez; el hecho de que los delegados y consejeros sean revocables por la base y que no sean remunerados por el Estado, el hecho de que todas las reuniones de la estructura participativa sean públicas, que no se conozcan las “puertas cerradas” y que la base controle estrechamente a los delegados, quienes regularmente deben rendir cuentas precisas. Estos mecanismos serían tanto más eficaces en cuanto las reglas de repartición presupuestaria no lo fueran a la disposición de los elegidos quienes serían susceptibles de actuar al gusto de sus voluntades subjetivas, pero constituirían datos «objetivos»<sup>16</sup>. La matriz de repartición presupuestaria, con su experimentado sistema de ponderación de demandas de los diferentes sectores, vendría a resolver aritméticamente la «paradoja de Condorcet». Este filósofo de la Revolución francesa intentaba combinar el principio representativo con la democracia de Rousseau, que afirma la soberanía absoluta del pueblo y rehúsa delegarla a los elegidos. Intentaba concebir las características de una soberanía popular que permanecería inalterada pero sin caer por tanto en la fragmentación del interés general en una serie de decisiones locales sin vínculos unas con otras<sup>17</sup>. El presupuesto participativo representaría de alguna manera una concretización particularmente exitosa de esta tentativa de combinar de manera armoniosa la soberanía del poder constituyente y el ejercicio de la delegación.

Sin embargo, es dudoso que la paradoja de Condorcet pueda ser bien resuelta. En su conjunto, el presupuesto participativo constituye una cogestión entre los participantes y el ejecutivo municipal,

el cual, evidentemente, no está sostenido por un mandato imperativo. Pero incluso concentrándose en la dinámica de la democracia directa que irriga el proceso, la idea de un mandato casi imperativo amerita ser discutida, primero en el plano de los hechos. La matriz de repartición presupuestaria permite ciertamente recoger y jerarquizar las demandas provenientes de la base. Sin embargo, el dispositivo sólo es eficaz «mecánicamente» cuando se trata del presupuesto, y en consecuencia de las situaciones cuantitativas susceptibles de ser medidas de manera matemática. Pero la vida de la ciudad no puede reducirse a un presupuesto, aun cuando éste sea el nervio de la guerra. No se ha previsto resolver a través de la matriz situaciones cualitativas como la redacción de las leyes y reglamentos, la calidad y el tipo de los servicios ofrecidos, la elección de las comisiones temáticas, la determinación de criterios de repartición presupuestaria, las reglas que determinen el número de delegados y las fronteras geográficas de los sectores – ni incluso, el monto global del presupuesto. Para todos estos asuntos, no se puede tomar una decisión «mecánica».

Además, las reglas de repartición presupuestaria son «objetivas» en tanto no resulten de la arbitrariedad de quienes toman las decisiones y de que las inversiones no sean repartidas según la voluntad de las relaciones interpersonales de tipo clientelista sino en función de procesos públicos transparentes. Una vez decididas por los foros o el COP, los participantes en las asambleas no pueden modificarlas y deben aplicarlas hasta el año siguiente. Sin embargo, las reglas de repartición y los procedimientos de decisión para el año siguiente se discuten ferozmente en todos los niveles, y es probablemente a su propósito que las discusiones sean allí más vivas. Esta situación es lógica en la medida que estas reglas y procedimientos pesan de manera crucial sobre todo el proceso ulterior. Además materializan los parámetros políticos y éticos que dan sentido de conjunto al dispositivo. Aquellos que interpretan unilateralmente la matriz de repartición presupuestaria como un «objetivo» subestiman el carácter eminentemente problemático y discutible – y en ese sentido no «objetivo» – de todas las reglas que las sociedades pueden darse.

*¿El mandato imperativo contra la deliberación?* Sin embargo, sin ser el resultado de reglas mecánicas u objetivos, ¿las decisiones acaso no resultan de las voluntades de la base, a través del mandato

*de facto* imperativo que impondría el control sobre los delegados y consejeros? Esta tendencia existe innegablemente en Porto Alegre, incluso si ésta es más fuerte en la escala de los sectores que en la del COP. Podemos preguntarnos hasta qué punto ello es políticamente deseable. Mientras más aumenta la escala, el mandato imperativo tiene, en efecto, más consecuencias indeseables. Esto plantea problemas prácticos muy difíciles de resolver: ¿cómo enmendar los textos, cómo decidir en mayoría si se proponen una decena de versiones venidas de la base? ¿Cómo administrar con esta lógica de implantación de un proyecto útil en la escala de la ciudad pero molesta para los ribereños? Mucho más, el mandato imperativo confina la *deliberación política* en el nivel local. Si ésta fuera aplicada con todo rigor, los consejeros sólo harían repercutir las decisiones ya tomadas en los sectores y habrían sido elaboradas sin poder beneficiar a los argumentos y los puntos de vista de otros sectores. Tendríamos así una formación puramente aditiva de la voluntad general, que literalmente sólo sería la suma de voluntades particulares de cada uno de los sectores (o hasta de los microsectores). A nivel de la ciudad, solo quedaría a lo mejor un lugar para las *negociaciones* entre los sectores o con la alcaldía, y éstas serían resueltas en una lógica puramente mayoritaria lo cual implicaría inevitablemente la disolución del espacio público en la cima de la pirámide participativa, donde la deliberación estaría fuera de todo objeto. En este punto los argumentos clásicos contra el mandato imperativo son convincentes. Desde finales del siglo XVIII, Sieyès escribía: «Cuando nos reunimos, es para deliberar, para conocer las opiniones de unos y de otros, para aprovechar las luces recíprocas, para confrontar las voluntades particulares, para modificarlas, para conciliarlas, en definitiva para obtener un resultado común para la pluralidad»<sup>18</sup>. La manera como el presupuesto participativo pasa de lo local a lo global y del interés particular al interés general se ve afectada inevitablemente.

En Porto Alegre, probablemente esta la lógica que explica las dificultades de la estructura participativa cuando toma en cuenta las demandas de los grupos minoritarios o aquellas relativas a las mujeres. Afortunadamente, dicha lógica se ve compensada por otras tendencias, que permiten desarrollar una dinámica deliberati-

va liberada de la camisa de fuerza del mandato imperativo. Pasa en particular por la puesta en marcha de otros mecanismos de participación, como el Congreso de la ciudad y las comisiones extra municipales. El Congreso de la ciudad da lugar a múltiples reuniones que culminan luego con la recolección de propuestas mediante cuadernos temáticos. Además, la multiplicación de las reuniones y de los encuentros de todo tipo aumenta el nivel de conocimiento y la amplitud de visión de los participantes al final del proceso.

Estas tendencias, se han combinado hasta ahora de manera bastante armoniosa, tanto que la escala es aún comunal y debido a que el número globalmente limitado de participantes permite una comunicación directa entre los representantes y la base, es comprensible que las distorsiones no sean demasiado fuertes. Pero mientras más aumentan la escala y el número de participantes, es más tensa la relación entre la deliberación y el mandato imperativo. La opinión pública, movilizada en el proceso participativo puede ciertamente atenuar la distancia entre representantes y representados, pero anularla sin detrimento de la deliberación misma. Para preservarla, los delegados deben encontrar un margen importante de autonomía del juicio personal antes que contentarse con aplicar decisiones ya tomadas y tienden de repente a convertirse otra vez en representantes en el sentido total del término. Esto pesa tanto que, como hemos visto, una parte de las grandes opciones presupuestarias queda ligada a las negociaciones con el ejecutivo en cuyo curso las demandas de la base deben ser «interpretadas» y «equilibradas» en relación con otros imperativos – de tal modo que la influencia del ejecutivo en el proceso permite valorar el punto de vista general frente a las demandas sectoriales.

Estas consideraciones no significan que los delegados de los foros y los consejeros del COP sean representantes «como los demás» y que la democracia directa se detenga bruscamente desde el momento en que la asamblea ya no es la que decide soberanamente. Es innegable que la proximidad de los representantes y de los representados, y el control de los primeros por los segundos sean mayores en el caso del presupuesto participativo que en el caso de un gobierno representativo normal, y este resultado no deja de ser valioso. Los delegados y consejeros se enfrentan a presiones más fuer-

tes que aquéllas que deben afrontar los representantes clásicos frente a sus electores. Sin embargo, éstas no difieren de lo otro completamente. Desde este punto de vista, el «censo social» que se reintroduce entre los diferentes niveles de la pirámide, y que determina por ejemplo que las mujeres permanezcan minoritarias en el COP, es significativo en la distancia potencial entre mandantes y delegados lo que conduce casi inevitablemente a la elección.

*¿Cómo superar la situación de la escala?* La contradicción potencial entre el mandato imperativo, la deliberación, así como el «censo social» que privilegia a los más acomodados y más instruidos a medida que ascendemos en la pirámide participativa, verían aumentar su peso de manera cualitativa pasando de la escala municipal a la del Estado o el país. Mientras que el PT de Porto Alegre pretende que el principio del presupuesto participativo debe ampliarse hasta el nivel nacional, se puede dudar de la pertinencia de reestablecer los principios de base si realmente fueran aplicados en tal nivel. Las dificultades que recargan la instauración de un presupuesto participativo en el Estado de Río grande do Sul o en una ciudad como Saõ Paulo son, desde este punto de vista significativas. ¿Hay que asombrarse entonces de que el «censo social» actúe con fuerza en la escala del Estado, y aún más fuerte en la escala del país? Para conservar el principio de elección directa de los delegados, ¿no habrá entonces que aumentar desmesuradamente el tamaño de las asambleas generales a riesgo de reducir la participación efectiva de los ciudadanos que no tienen la costumbre de tomar la palabra delante de miles de personas? Saõ Paulo está dividida en decenas de sectores, pero algunos siguen teniendo una población de más de 100.000 habitantes, es decir el equivalente a una ciudad media ecuatoriana. La significación de una asamblea general en esta escala sólo puede ser limitada. Y si quisiéramos resolver el problema multiplicando los niveles de la pirámide, como proponen los promotores de otras experiencias latino-americanas, ¿acaso la multiplicación de niveles de la pirámide no conllevaría consigo fatalmente una distancia mayor con la base, por lo que consideramos difícil que ésta pudiese controlar «físicamente» a sus representantes como lo hace a nivel de un barrio o de un sector? A nivel de un país,

¿no se terminaría por reinstaurar un nuevo tipo de profesionales de la política?

Aquí tocamos un límite fundamental de la democracia directa en la variante desarrollada en Porto Alegre. El desafío de la escala no podrá ser resuelto sobre la base de una asamblea general, sobre todo si se quiere favorecer una formación deliberativa del interés general. Instaurar una democracia participativa a nivel del Estado brasileño, o *a fortiori* de una nación, impone completar la lógica de las asambleas mediante otras metodologías de democracia directa, como el referendo o el sorteo. El principio de la designación por sorteo de los cargos a responsabilidades políticas había desaparecido en el mundo occidental y se aplicaba sólo para los jurados populares de los tribunales de base. Sin embargo, ha vuelto notablemente durante estos últimos años en algunos países de Europa, bajo varias denominaciones, siendo la más común talvez la de «jurado ciudadano»<sup>19</sup>. El principio de estos jurados consiste en que los participantes puedan formarse una opinión de manera deliberativa al final de los debates informados, donde pueden invitar a las personas que juzguen interesantes, como dirigentes políticos o asociativos o expertos. La legitimidad del sorteo es múltiple: todos los sectores de la población tienen estadísticamente las mismas oportunidades de ser representados, lo que suprime o minimiza el efecto del «censo social» que margina a los estratos dominados en la elección; al seleccionar ciudadanos ordinarios, el sorteo termina con decisiones cercanas a lo que habría tomado el mismo pueblo si hubiese podido reunirse y deliberar; en definitiva, la calidad de la deliberación permite decisiones razonadas.

El sorteo constituía el segundo pilar de la democracia directa en su versión ateniense, junto con las asambleas populares. De los setecientos cargos que implicaban las funciones gubernamentales, alrededor de seiscientos eran designados así, y este modo de designación era considerado en su época como verdaderamente democrático, a diferencia de la elección percibida como aristocrática porque terminaba seleccionando a ciudadanos que se distinguían de los demás<sup>20</sup>.

Sin ser una solución milagrosa este principio es, probablemente, uno de los medios para enfrentar el problema de la democra-

cia participativa. Si se deseara institucionalizar una dinámica participativa a escala de Ecuador, no es seguro que lo más indicado fuese la instauración de un “Consejo Superior del presupuesto participativo” que, en un país de once millones de habitantes se arriesgaría a estar demasiado distante de la base. Por el contrario, ¿no sería interesante instaurar, en varios terrenos, consejos o jurados ciudadanos designados por sorteo, que podrían encarnar otro modo de deliberación política y formar algo semejante, en la escala nacional, a las asambleas participativas que se instalarían en todas las municipalidades inspirándose libremente en la experiencia de Porto Alegre? La designación aleatoria de los consejeros o jurados permitiría garantizar que estas estructuras correspondan a la imagen del país antes que ofrecer una representación completamente deformada, como ahora. Permitiría cambiar la imagen de una política hecha únicamente por profesionales o monopolizada por tecnócratas privilegiados. Finalmente, ésta favorecería la dinámica que seguiría al pie de la letra la idea de la soberanía popular y el principio de la democracia: «el poder del pueblo».

## Notas

- 1 Para una reflexión sobre los dispositivos que permiten desarrollar la crítica pública, cf. L. Boltanski, E. Chiapello, *Le Nouvel Esprit du capitalisme*, Gallimard, París, 1999.
- 2 T. Genro, *O futuro por armar*, op. cit., p. 61.
- 3 *Ibid.*, p. 135.
- 4 Nos apoyamos en una perspectiva un tanto diferente de la tipología realizada por ABERS, *op. cit.*, p. 199-200.
- 5 En menor medida, es lo mismo para las administraciones que, como la agencia de las aguas, se financian ellas mismas y cuyos recursos corresponden a un tercio del presupuesto total.
- 6 J. G. Tavares (bajo la dir.), *Totalitarismo tardio. O caso do PT*, Mercado Alberto. Porto Alegre, 2da edición, 2000; J. Fortunati, A. Hohlfeldt, *O fascínio da estrela. Trajetória e contradições do Partido dos trabalhadores*, Mercado Aberto Porto Alegre, 2001.
- 7 Cf. C. Offe, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistema, Madrid, 1988.
- 8 J. Elster, “Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes”, *Revue française de sciences politiques*, 44/2, abril 1994.



- 9 B. Manin, “Volonté générale ou délibération? Esquisse d’une théorie de la délibération politique”, *Le Débat*, 33, febrero 1985.
- 10 R. Abers, *op. cit.*, p. 183.
- 11 J. Habermas, *Faktizität und Geltung*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1992.
- 12 V. Giraud, “La experiencia de Nicaragua (1979-1990)”, *Revue M*, 62, abril-mayo 1992.
- 13 P. Bourdieu, “La délégation et le fétichisme politique”, *Choses dites*, Minuit, París. 1987.
- 14 M. Weber, *Économie et société*, Plon, París, 1971, p. 276-277 y 301.
- 15 R. Pont, *op. cit.*, p. 81.
- 16 L. Fedozzi, *op.cit.*
- 17 Cf. La presentación de las reflexiones de Condorcet en P. Rosanvallon, *La Démocratie inachevée*, Gallimard, París, 2000, p. 54 sq.
- 18 E. Sieyès, *op. cit.*, p. 237-238.
- 19 J. Sánchez (coord.), *Participació ciutadana i govern local: els Consells Ciutadans*, Meditteranià, Barcelona, 2000; Joan Font (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, 2001.
- 20 M. Finley, *Démocratie antique et démocratie moderne*, Payot, París, 1976.



## CONCLUSIÓN

### Hacia otra democracia

El Heraldo: “¿cómo la masa, que gobierna mal sus propios pensamientos, podría administrar debidamente la ciudad?”

Teseo: “...cuando las leyes se publican, el pobre vale tanto como el rico ante la justicia. El débil puede responder al poderoso que le ataca, y si tiene razón, imponerse sobre él. La libertad existe donde el heraldo pregunta: ‘¿presenta alguien a la asamblea algún proyecto para bien del Estado?’ El que decide hablar se hace escuchar. El que nada tiene que decir, se calla. ¿Acaso es posible servir a una ciudad con más equidad?”

Eurípides, *Los suplicantes*

Porto Alegre está inventando una nueva figura de la división de poderes. Después de dos siglos, el sufragio universal, los partidos, los sondeos y los nuevos medios de comunicación han modificado totalmente la forma de hacer política. Las transformaciones sociales, como la mutación de relaciones de género, la construcción de un Estado social, la explosión de la escolarización o la integración creciente de la ciencia en la producción han cambiado la agenda política y el lugar ocupado por el espacio público. Por lo tanto, vivimos todavía en la base de un tríptico ejecutivo, legislativo y judicial implementado a finales del siglo dieciocho. La imaginación institucional de las democracias occidentales es, en suma, muy limitada. El proceso que se desarrolla en la capital de Río Grande do Sul estimula dicha imaginación.

En el mundo moderno, el papel del pueblo sigue siendo muy evanescente a nivel institucional. Hace tiempo mediante fue confinado a las puertas del Parlamento el sufragio representativo que dominó todo el siglo XIX. Aunque poco a poco ha sido convidado a participar de las celebraciones, fue exclusivamente bajo la forma electoral, y tuvieron que pasar muchos años antes de que se admi-

tiese también a las mujeres en iguales condiciones que a los hombres. Por mucho tiempo los gobiernos sólo han admitido la participación popular en las elecciones y las masas debieron limitarse a jugar un papel pasivo fuera de las urnas. Apenas era legítimo que actuaran en momentos históricos excepcionales. Las manifestaciones fueron legalizadas en Francia sólo después de la Segunda Guerra Mundial, y hoy en día se piensa, un poco por toda Europa, que tan sólo las llevan a cabo las minorías activas que se imponen a la mayoría silenciosa. Si la opinión pública juega un papel cada vez más importante debe pasar el filtro de los medios y las encuestas, a tal punto que los eventos anunciados son a veces una pura creación mediática. Más allá de la elección de representantes, los ciudadanos apenas pueden opinar: las decisiones las toman otros expertos, autoridades elegidas, administradores o funcionarios. A menudo sin publicidad y en comité restringido. La posibilidad de cambiar de equipo sólo es formal, mientras los programas y los perfiles de los grandes partidos tienden a parecerse entre sí.

A través del presupuesto participativo, Porto Alegre ha creado un cuarto poder, el de los ciudadanos cada vez que asumen directamente la toma de decisiones. La experiencia es apasionante, aunque no se trata de un modelo terminado. Contra todos aquellos que postulan que la libertad y la democracia concuerdan muy bien con la participación, la experiencia de Porto Alegre confirma que esta última está en el núcleo democrático que irriga las sociedades modernas.

Para poder evaluarla, es preciso disipar una ambigüedad. La dinámica de la democracia directa que permite el presupuesto participativo, ¿está destinada a contrarrestar al gobierno representativo o tiene como objeto desarrollarse más allá de la democracia representativa, como postulaba la visión marxista tradicional? A finales de los años noventa, el PT estaba fuertemente influido por la idea de una dualidad de poder que quería “realizar una suerte de ‘transferencia’ de poder en favor de la clase trabajadora organizada”, que permitía “sustituir” progresivamente la democracia representativa por la democracia directa. Tarso Genro, el actual alcalde de Porto Alegre, declara que esta visión es “simplista”<sup>1</sup>. Ubiratan de Souza, uno de los animadores del presupuesto participativo, escribe que és-

te “combina la democracia directa y la democracia representativa, que constituye una de las mayores conquistas de la humanidad y que debe ser presentada y enriquecida”<sup>2</sup>. De hecho, el presupuesto participativo es una cogestión entre el ejecutivo y la pirámide participativa. El equilibrio global del dispositivo no es un asunto resuelto, pero esta práctica de democracia participativa, de aquí en adelante, ha modificado profundamente el funcionamiento del sistema político: la sociedad civil ha conservado su independencia y puede continuar jugando el papel de contrapoder; la comunicación entre las autoridades elegidas y los funcionarios y el resto de ciudadanos se ha intensificado considerablemente; asimismo, han cedido al “fetichismo político” (por el cual los delegados acaparan el poder que reciben de las bases) y al “censo oculto” (que tiende a marginar a los individuos salidos de los grupos dominados en la escena política). El ideal participativo es tan hegemónico, a nivel local, que una parte de las críticas dirigidas por la oposición contra la mayoría municipal aceptan abiertamente el principio y debaten solamente su aplicación.

En Europa, la democracia de proximidad tiene dificultades para superar la mentalidad pueblerina porque se limita a lo micro-local y es socialmente excluyente. Restringida de esta forma, las autoridades elegidas desconfían de ella y aseguran que es susceptible de alimentar todos los corporativismos. La experiencia de Porto Alegre nos lleva a plantear la cuestión de otro modo. Es preciso cuestionar la democracia representativa, revolver las fronteras de la decisión pública y relativizar la división del trabajo entre democracia representativa y democracia directa. Por supuesto, la expresión de los intereses microlocales crea el riesgo de un “populismo de barrio”. Pero la solución para enfrentar este riesgo no consiste en encerrar a los habitantes en los límites de este nivel y dejar a las autoridades elegidas el monopolio de la definición del conjunto y del interés general. Es necesario permitir a los habitantes ligar sus demandas particulares con el bien común, al discutir problemas tocantes al conjunto de la ciudad. A partir del momento en que los ciudadanos pueden tomar parte directamente en la definición del interés general a través del debate público se legitima el que las autoridades elegidas les devuelvan la palabra y participen con ellos en el poder.

No sorprende que la movilización popular falte a menudo en los procedimientos participativos europeos: ¿no es paradójico exigir

a la gente invertir en un proceso donde su papel continúa siendo muy secundario? Al contrario, la experiencia de Porto Alegre ha liberado energías impresionantes. Las teorías elitistas pretenden que la participación de los ciudadanos ordinarios sólo pueda efectuarse en detrimento de los expertos en la deliberación para así aumentar, consiguientemente, la calidad de ella. La eficacia del presupuesto participativo desmiente esta tesis, la cual es, además, estática: si es verdad que la deliberación pública informada requiere de la información real de los ciudadanos, ésta se ve estimulada por la participación, que funciona como una escuela de democracia. A través de la institucionalización de procedimientos que organizan la deliberación pública, los ciudadanos pueden contribuir a la definición y mejora de las políticas públicas. Se trata de un proceso acumulativo: como en la Atenas clásica o, en menor medida, en las sociedades occidentales, la participación en la deliberación pública refuerza la formación de ciudadanos, y ésta aumenta, a su vez, la calidad de la deliberación y el sentimiento subjetivo de poder participar útilmente, favoreciendo así la participación. El círculo de la actividad política se expande notablemente con relación a la democracia representativa clásica.

Sin embargo es preciso subrayar que la experiencia de Porto Alegre tiene lugar en un contexto muy específico. El presupuesto participativo choca con una serie de dificultades no resueltas al momento. La participación sigue limitada, desde el punto de vista cuantitativo, a una fracción movilizada de la población. Los riesgos de la institucionalización no son conjurados a mediano plazo. Más espinoso todavía es el problema de escala que debe afrontar la democracia de asamblea. Ella es la que ha sido adoptada exclusivamente en la capital de Río Grande do Sul, donde el referéndum y la designación por sorteo, las otras dos metodologías de la democracia directa, se descuidaron hasta ahora. La deliberación pierde en calidad cuando las asambleas se vuelven demasiado numerosas. Más allá del nivel local o municipal, los delegados corren el riesgo de acabar divididos entre un mandato imperativo (que tiende a reducir el impacto de la deliberación en la cúspide de la pirámide participativa) y una lógica que les conduce a tomar distancia de la base (tanto más peligrosos que el “censo oculto” tiende a reintroducir-

se cuando se sube en los niveles del poder participativo). La solución encontrada en Porto Alegre es multiplicar las pequeñas reuniones a la par de las asambleas plenarias, y reintroducir la deliberación en la escala mayor gracias a dispositivos como los foros temáticos o el congreso de la ciudad. Sin embargo, esto sólo parcialmente resuelve el problema.

La experiencia gaucha no constituye una solución milagrosa y enfrenta dificultades reales. Sin embargo, es extremadamente interesante. Hasta en sus límites, confirma que es preciso inventar dispositivos que se desvían de los esquemas clásicos para que los ciudadanos puedan, en realidad, participar en la deliberación política y ejercer sus facultades críticas. La ciudad de Porto Alegre es hoy en día un verdadero laboratorio de la democracia.

A la luz de esta experiencia, es posible sacar algunas lecciones generales. En primer lugar, la democracia participativa constituye un verdadero interés si no se reduce a una “democracia de proximidad” y si el local es un trampolín más que un corsé. Además, la dinámica participativa es tanto más prometedora en cuanto la deliberación sobre la que descansa desemboca en una verdadera capacidad de decisión. En tercer lugar, la participación no puede basarse en una dinámica espontánea e informal. Para implementarse, debe recurrir a reglas y procedimientos claros que favorecen, a la vez, la deliberación y la toma de decisiones. En cuarto lugar, la institucionalización de la democracia participativa, si debe responder a una demanda venida “de las bases”, puede recibir un impulso decisivo gracias a la acción “de arriba”. El ejecutivo de Porto Alegre ha sabido iniciar una dinámica que tiene, desde ahora, su lógica propia. Este proceso exige una voluntad política fuerte, pero requiere también de un gran pragmatismo en su implementación, porque en este dominio no hay esquemas listos para ser aplicados. En quinto lugar, es crucial que la constitución del interés general no se efectúe “a espaldas” de los grupos dominados (sean cuales sean). Por ello, la igualdad política formal no basta, porque las relaciones de dominio deforman los procedimientos aparentemente neutros. Es necesaria una verdadera voluntad política, apoyada en dispositivos de acción afirmativa, para introducir la igualdad en los hechos. Esto implica comprender que la deliberación no termina con los conflictos so-

ciales; les da otra forma y otros propósitos, pero no puede existir sino sólo a partir de su expresión pública. Es en esta condición que la democracia participativa puede representar un progreso de la democracia en el sentido etimológico del término: “el poder del pueblo”. Es preciso comprender este término en sus dos acepciones: el conjunto de ciudadanos y el “pueblo pequeño”. Además, todos los grandes movimientos democráticos en la historia, ¿no han estado marcados por la irrupción de clases populares en la escena política?

La experiencia es tanto más apasionante cuanto no se reduce a una maquinaria institucional y tiene un fuerte contenido social. Este preocupa a los actores que son valorizados en el proceso participativo; tiene que ver con la reorientación de las políticas públicas locales a favor de los pobres. La acción municipal no sabría, por sí misma, modificar las relaciones entre las clases sociales, pero muestra cómo los poderes públicos cuentan con un verdadero margen de acción (que puede pasar por el apoyo a la economía solidaria). Por ello la ciudad ha podido recibir las dos primeras sesiones del foro social mundial y organiza de nuevo la tercera cumbre. En este plano, conviene disipar otra ambigüedad. La dinámica instaurada en Porto Alegre no se comprendería con la retórica de la ruptura con el capitalismo que estaba en boga dentro del PT en los años noventa. En la realidad, se basa en un intento por regular la dinámica, compensar los desequilibrios creados por el mercado y afirmar el peso de la acción política frente a la lógica de la ganancia. No es necesario subestimar esta iniciativa. Su eco se extiende hasta los organismos que eran hace poco los bastiones del “pensamiento único”. Hoy en día, el Banco Mundial no se conforma con entregar a Porto Alegre préstamos a bajos intereses; difunde boletines informativos para promocionar su presupuesto participativo en otros países del Tercer Mundo. Sean cuales sean las intenciones que sigue esta publicidad, ella constituye un síntoma revelador. Otra lógica es posible y necesaria a escala internacional. Dos de sus principios se han esbozado en la capital de Río Grande do Sul: justicia y democracia. Sería preciso añadir otros, como el desarrollo sustentable. Trabajar sobre las formas concretas de esta alternativa, lanzar experiencias pragmáticas que permitan avanzar en esta dirección: tal es el interés que debería reunir a todos los partidarios de otra globalización.



**Notas**

- 1 Genro, de Souza, op. cit.
- 2 *Ibíd.*



## BIBLIOGRAFÍA

Leonardo Avritzer

2002 *Democracy and the Public Sapce in Latin America*, Princeton/Oxford, Princeton University Press.

Boaventura de Sousa Santos (Coord.)

2002 *Democratizar a demoicracia. Os caminhos da demüocracia participati-va*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

Rebecca Abers

2000 *Inventing Local Democracy. Grassroots Politics in Brasil*, Lynne Rien-ner Publishers, Boulder/London.

Luciano Fedozzi

1999 *Orçamento participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Ale-gre*, Tomo, Porto Alegre, 2º édition.

Luciano Fedozzi

2001 *O poder da Aldeia. Gênese e Historia do Orçamento Participativo de Porto Alegre*, Tomo, Porto Alegre.

Joan Font (coord.)

2001 *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona.

José Fortunati, Antonio Hohlfeldt

2001 *O fascínio da estrela. Trajetória e contradições do Partido dos trabal-hadores*, Mercado Aberto, Porto Alegre.

Gilberto Freyre

1933 *Casa Grande e senzala*, Rio de Janeiro.

Tarso Genro, Ubiratan De Souza

1997 *Orçamento Participativo. A experiência de Porto Alegre*, Editoria Fun-dação Perseu Abramo, São Paulo.

G. O'Donnel, Ph. Schmitter, L. Whitehead (dir.)

1986 *Transition from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy*, Balti-more, The Johns Hopkins University Press.

2000 *Le Monde diplomatique*, supplément "Ville", (avec notamment des articles de Raul Pont et de Patrick Viveret).

Joao Verle, Luciano Brunet (coord.)

20002 *Costruyendo un nuevo mundo*, Guayi, Porto Alegre.

Maria Yedda Linhares (coord.)

1997 *Historia geral do Brasil : da colonização portuguesa a modernização autoritaria*, Rio de Janeiro, éd. Camous.