



SOLANES. Las deficiencias de la política española sobre inmigración y Breve comentario sobre la reforma de la Ley de Extranjería y las últimas modificaciones que afectan al régimen jurídico del extranjero en España. VV. AA. *Inmigración, Sociedad y Estado. Una cuestión abierta*. Junta de Andalucía. Consejería de Asuntos Sociales. Dirección General de Bienestar Social, 2004.

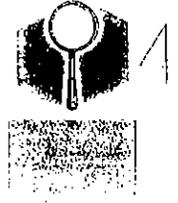
SOLANES, A. El padrón municipal como mecanismo de inclusión de los extranjeros indocumentados. BAÑO, J. M., y CLIMENT, J., (coord.). *Nuevas perspectivas del régimen local. Estudios en homenaje al profesor José M<sup>a</sup> Boquera Oliver*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2002.

TAYLOR, Ch. *Acercar las soledades. Ensayos sobre federalismo y constitucionalismo en Canadá*, Bilbao: Gakoa, 1999.

VV. AA. *Ciudadanía e inmigración, Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 37/2003.

— (L. MIRAUT, ed.), *Justicia, Migración y Derecho*, Madrid: Dykinson, 2004.

ZAPATA, R. *Multiculturalidad e inmigración*. Madrid: Síntesis, 2004. Colección Ciencias políticas.



## Los desafíos de la democracia directa y el protagonismo ciudadano: breve análisis y crítica del *Orçamento Participativo* de Porto Alegre

João Paulo Pooi

Doctor en Educación

Profesor de Sociología de la Universidad Luterana do Brasil - Brasil

Profesor de Ciencia Política de la Universidad de Caxias do Sul - Brasil

### Sumario

1. Introducción.
2. Usos de la democracia.
3. Democracia y ciudadanía en Brasil.
4. El *Orçamento Participativo* en Porto Alegre: potencialidades y límites del protagonismo ciudadano.
5. Consideraciones finales.
6. Bibliografía.

### RESUMEN

Este texto propone un análisis sobre las posibilidades y límites del sistema democrático para concretar plenamente los ideales anunciados de plena participación y respeto por las deliberaciones tomadas por el conjunto de la sociedad, centrando su atención en la implantación del difundido *Orçamento Participativo* (OP) viabilizado en la ciudad de Porto Alegre (Estado de Rio Grande do Sul - Brasil), considerada como una de las experiencias más innovadoras en el sentido de conferir al conjunto de la sociedad local un carácter pro-activo con relación al planeamiento y al control de los gastos públicos.

### ABSTRACT

This text proposes an analysis of the scope and limits of the democratic system in fully materialising the announced ideals of full participation and respect for the deliberations performed by society as a whole, and it focuses on implementation of the acclaimed "Participatory Budgeting" (*Orçamento Participativo* - OP) in the city of Porto Alegre (State of Rio Grande do Sul - Brazil), considered one of the most innovative initiatives in making local-level society pro-active in regard to the planning and control of public expenditure.

## INTRODUCCIÓN

La democracia es actualmente uno de los temas preferidos por todos aquellos que analizan la potencialidad y los límites de la política como área de deliberación pública y que busca alternativas para la construcción de una sociedad más ecuánime. Lo que se observa de pronto es que existe una disociación entre los principios e implicaciones concretas. No hay una implicación práctica directa sobre lo que la democracia es, o pretende ser, en la discusión abstracta. Ello provoca un debilitamiento del propio concepto de democracia como ideal de participación ciudadana. Contraponiéndose a esa dicotomía entre el ideal y lo realista, Brasil está construyendo un modelo de democracia muy creativo y lleno de posibilidades.

Tras la recuperación del proceso democrático representativo-formal, interrumpido con el golpe militar de 1964, se intensificó el discurso por la democracia como sistema de gobierno y gestión de las cosas públicas. Mas ello no tuvo como consecuencia una significativa ampliación de los espacios tradicionales de discusión, decisión y participación, principalmente en lo que se refiere a las relaciones entre el mundo público y el privado. Sin embargo, eso no quiere decir que estemos a la deriva. Cada vez más se van desarrollando instrumentos variados de participación ciudadana en los pequeños espacios sociales. De una manera bastante cuidadosa podemos afirmar preliminarmente que los dilemas que se están estableciendo en los contornos de la crisis del sistema democrático, anuncian que los efectos acumulados por las contradicciones internas tienden más a una transformación que no a simples ajustes de ese sistema. Eso no quiere decir que ya podamos vislumbrar una nueva organización político-social, pero sí que estamos llegando muy cerca de un agotamiento de nuestra capacidad de comprender y explicar esas contradicciones. Delinear empíricamente esa afirmación preliminar es la reflexión central de este texto abordando un tema que está directamente ligado a una de las nuevas fuentes generadoras de democracia y ciudadanía que es la participación proactiva de las redes organizadas por las comunidades que obligan al Estado a redefinir su agenda político-social.

Este análisis privilegiará dos aspectos: primero, una explicación sobre la naturaleza de la democracia en Brasil, pues sería irresponsable cualquier aná-

lisis que no considerara las configuraciones socio-históricas que la hace posible, y, posteriormente, un análisis sobre las posibilidades y límites del sistema democrático para concretar plenamente los ideales anunciados de plena participación y respeto por las deliberaciones tomadas por el conjunto de la sociedad, a través de la implantación del difundido *Orçamento Participativo* (OP) viabilizado en la ciudad de Porto Alegre, en el Estado de Rio Grande do Sul-Brasil, que es considerada como una de las experiencias más innovadoras en el sentido de conferir al conjunto de la sociedad local un carácter pro-activo con relación a la planificación y al control de los gastos públicos.

## 2 USOS DE LA DEMOCRACIA

La gran mayoría de los autores que escriben sobre la democracia y sobre el ejercicio de la ciudadanía la vislumbran como parte de un proyecto de modernidad posible de concretar plenamente. La consolidación de una sociedad plenamente democratizada forma parte de un mundo posible de desear y del cual no debemos abdicar, aunque tampoco debemos conferirle un estado de perfección. No podremos constituir un modelo de democracia ideal que consiga ultrapasar las barreras de las configuraciones locales y regionales por el simple hecho de que esas configuraciones son parte de los procesos de formación histórica marcados por el tiempo, por la cultura, por el territorio y por el desarrollo de las fuerzas políticas que están en juego. Está, entonces, totalmente desprovisto de sentido que comparemos la democracia griega con la actual. La *polis* griega, donde la práctica democrática se realizaba, es muy diferente de la *polis* moderna, donde la vida cotidiana se desenvuelve con otro ritmo, otro orden, en resumen, con otra configuración.

En el mismo sentido, fuera del campo de la filosofía política es muy difícil una comparación entre los diversos modelos de democracia implantados, ya que están profundamente marcados por las diferencias de constitución histórica y por particularidades culturales significativas. Tal vez apenas podamos usar la comparación como referencia o, mejor que eso, comprender las experiencias *distantes* como una observación diagnóstica que posibilite una evaluación sobre los límites, la versatilidad y la calidad de la implementación de modelos de gestión. Las configuraciones de las instituciones políticas son el resultado de largos procesos de formación histórica, desarrollando una cierta «cultura», que es producto de la capacidad y de la necesidad de los hombres para resolver sus problemas colectivos. Cada país tiene sus propias formas de organización política, respetadas las divergencias, los conflictos, la hegemonía, los acuerdos, la debilidad y la fuerza de las clases sociales en juego.

Hoy, democracia es la palabra mágica de todo el discurso político para la sociedad. *De pronto, todo el mundo descubrió la democracia*, dijo Giddens (1996:121) y, bajo esa óptica el estado moderno es hoy caracterizado como su templo. No importa cómo esté estructurado. Todo gobierno parte de la premisa de que su actividad está fundamentada y justificada por un metafísico «anhelo popular» captado a través del ejercicio ciudadano cada vez más perfeccionado. *Si non l'é vero, é benne trovato*. La democracia burguesa imprimió su marca y se consolidó como necesaria para contener, entretener, disolver y construir a través de la revuelta del consentimiento la ciudad burguesa - liberal moderna. Las ciudades rellenan grandes espacios de pequeños contingentes poblacionales, colectivos de personas viviendo en circunstancias tan diferenciadas que van de la máxima ostentación y riqueza a la miseria absoluta. El tránsito de la *polis* para la *megapolis* modificó irreversiblemente el *modus vivendi* y *operandi* de las personas. Cada vez más, las ciudades dejan de ser una referencia de vida para tornarse complejas formaciones casi amorfas y *anómicas*.

El mundo urbano continuamente va substituyendo el antiguo orden por una modernidad que propone una sociedad más libre e igualitaria. No obstante, en el ámbito político el objetivo principal de la democracia se mueve en el sentido de una incorporación de los ciudadanos al juego electoral, creyendo que la elección de cargos de representación para los poderes ejecutivo y legislativo puede traducir la voluntad general del conjunto de la población. Se presupone, a través de esa premisa, que no es posible una participación directa de toda la población, y que solamente es viable por la vía parlamentaria. El triunfo político de los gobiernos que adoptan la democracia como sistema no significa que ésta sea al mismo tiempo universalmente ética, justa y fundamental para la vida de los hombres y mujeres. Como observan Offe & Schmitter (1995:5-30) y Pzeworski (1994) el triunfo de la democracia torna el futuro mucho más incierto, y, en su triunfo sobre otros regímenes, no le bastará solamente ser mejor, sino que tendrá que ser necesariamente buena.

La principal tarea de la democracia es la inclusión calificada de la población en los procesos deliberativos a través de educación política, acuerdos compartidos, agenda de compromisos, negociaciones colectivas e individuales y acción asociativa y sindical. Procesos que están siempre en permanente desarrollo. Aunque esa acción parezca tranquila, se realiza de forma extremadamente compleja principalmente en los países con poca tradición democrática y donde observamos una progresiva desconfianza del ciudadano con los efectos benéficos de la democracia (Linz e Stepan, 1999). Para el ciudadano común los cambios que ocurren en sus vidas económicas cuando salen de un régimen autoritario hacia un régimen democrático de gobierno, no es tan substancial aunque sea evidente una ampliación de la libertad civil, del aumento de la parti-

participación política, del acceso más libre a la información, a la reunión y a los derechos sociales.

No obstante, esos factores no han de ser traducidos necesariamente en un aumento de confianza en la democracia. Al contrario, lo que ha aumentado es la desconfianza en que ese sistema pueda realmente cambiar radicalmente las condiciones de vida de los más necesitados. Lo que es alentador para esa situación es la feliz observación de Offe & Schmitter (1995:27) de que, sorprendentemente, los ciudadanos, hasta ahora, han contestado a esas tensiones centrando su descontento en los gobiernos más que en la democracia.

Esa situación de riesgo solamente es aceptable porque ese orden democrático también lleva consigo un desarrollo más plural de la sociedad que se representa por una ampliación de la participación popular en asuntos de su interés; por la sensación de libertad; por la acción renovada de los movimientos sociales y de las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs); por la experimentación de gestiones públicas de carácter más progresistas y por el desarrollo de acciones pro-activas de la sociedad civil organizada. Aunque ese estado de cosas no signifique la garantía del sistema, debido a los problemas que presentan, puede significar que algo substancial está cambiando, y que las perspectivas de profundizar en esas transformaciones político-sociales pueden ser emprendidas con más intensidad.

### 3 DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA EN BRASIL

Para reflexionar sobre la democracia en la sociedad brasileña podemos, de una manera comparativa y con los cuidados necesarios, remitirnos a los estudios de Norbert Elias sobre la sociedad alemana y su desarrollo político, pues se asemeja mucho al caso brasileño con respecto a los procesos de constitución del espacio público de poder (siendo una situación entre realidades diferentes y no queriendo producir análisis anacrónicos). Según el autor (1997:300), problemas específicos en la transformación y formación de la sociedad son capaces de producir, históricamente, conceptos falsos y confusos que crean problemas específicos de desarrollo social. Citando el caso de Alemania, Elias sustenta que las transformaciones de las instituciones políticas, surgidas principalmente después de la derrota de 1918, y que llevaron el país en dirección a una democracia parlamentaria, no transformaron substancialmente las relaciones autoritarias de poder, aun teniendo esas instituciones una perceptible mudanza para lograr una democratización más amplia.

En Brasil, de manera similar, la proclamación de la Independencia y de la República no produjeron modificaciones significativas en las configuraciones

de poder. El autoritarismo mantuvo su fuerza. La democracia, que daba sus primeros pasos, era extremadamente frágil y dependiente de la acción de los gobernantes. Las instituciones, principalmente aquellas ligadas al Estado, mantuvieron sus estructuras intactas a favor de los grupos tradicionales de poder, distinto de lo que ocurrió en otros procesos de democratización como, por ejemplo, en Francia y Estados Unidos. En la lógica de gobiernos autoritarios con poca o ninguna participación de la población, el patrón de control externo es internalizado y la estructura de la personalidad, o la formación de conciencia y el código de comportamiento, se armonizan, teniendo como consecuencia que las personas no pertenecientes a las élites se alejan de las decisiones y responsabilidades públicas. El resultado de todo eso es la formación de un Estado nacional gestado, no contra una autocracia o una aristocracia tradicional como, por ejemplo, la francesa, que tenía su *anti-héroe*, el rey, sino como una sociedad política con un mínimo de ciudadanía.

Cualquier lectura del pasado y del presente político de Brasil trae elementos *sui generis* no vivenciados en ningún otro país. Los estudios que necesitamos desarrollar para comprender Brasil deben ser de la originalidad ya expresada por Ribeiro (1997:13), según él:

Mi sentimiento era que nos faltaba una teoría general cuya luz nos tornase explicables en sus propios términos, fundada en una experiencia histórica. Las teorías oriundas de otros contextos eran todas ellas eurocéntricas además y, por eso mismo, impotentes para sernos inteligibles. Nuestro pasado ha sido ajeno, nuestro presente no era necesariamente el pasado de ellos, tampoco nuestro futuro, un futuro común.

Así resulta que tenemos una necesidad visceral de marcar un encuentro con nuestras circunstancias. Por no tener una tradición democrática fuerte, como Estados Unidos o algunos países europeos, podríamos suponer que tendríamos un desarrollo político de segunda clase o, como mínimo, siempre descompensado con referencia a los «otros». Considero que ese análisis no se corresponde con la realidad. Como la historia de la democracia no pesa tanto en nuestros hombros<sup>(1)</sup> y ya podemos disfrutar de las experiencias acumuladas, tenemos la posibilidad de desarrollar proyectos originales, creativos y muy particulares de relaciones políticas en la sociedad. Brasil necesitaría para su construcción democrática, de un constante *aggiornamento*, buscando, en las experiencias históricas, externas e internas, sus fundamentos teóricos, y *accountability* política en el desarrollo e implementación de su modo original de con-

(1) No quiero decir con eso que las experiencias históricamente construidas de democracia de esos países no sean importantes. En realidad esas experiencias no pueden ser comparadas directamente, pues tienen tiempos y espacios históricos diferenciados con relación a América del Sur y Central.

ducir esas propuestas. Tenemos grandes posibilidades de innovación y de producción de nuevas experiencias democráticas y, por qué no decir, radicales, desde que hemos confinado la democracia a espacios oficializados por el Estado, en donde los sectores dominantes de la sociedad brasileña tomaron para sí la construcción de la democracia nacional, sin rendir nunca cuentas al país de sus actividades. En nombre de la población, configuraron el proceso político conforme a su visión de mundo, considerándola como camino «natural» y, por qué no, ideal para la organización de la sociedad. La entrada de «nuevos personajes»<sup>(2)</sup>, principalmente a partir de 1980 impuso nuevos desafíos y obligó a retomar el proyecto de la democracia a partir del ejercicio de la ciudadanía. Ya no era posible comprender la sociedad como homogénea y diseccionada solamente en función de los intereses que satisficieran a los sectores político y económicamente dominantes.

El sociólogo brasileño Florestan Fernandes (1995:6) apunta que su lucha política no fue por la democracia, sino contra la dictadura, y ese es un elemento original de nuestra historia. A partir de 1930, cuando se inició el proceso acelerado de urbanización en la sociedad brasileña, la lucha por la democracia se fue convirtiendo en la lucha contra las formas dictatoriales de gobierno. El desarrollo económico como prioridad capitaneado por una naciente burguesía industrial, no se preocupaba de la organización de la sociedad civil. La democratización fue un discurso seductor, que buscaba enganchar toda la sociedad a un nuevo orden capitalista.

Uno de los desafíos para la plena democratización del Estado es justamente la separación de los intereses públicos y privados y, para que eso ocurra, es necesaria una generalización creciente del Estado. La duplicidad de los papeles ejercida por el sector público es considerada como «natural» en sociedades donde la economía y el mercado necesitan de la acción del Estado como un agente de promoción o regulación de actividades económicas. Pero eso es realizado sin el mínimo control público y, en la mayoría de las veces, contrariando necesidades sociales. Eso se vuelve aún más grave cuando consideramos el hecho de que, según Martins (1994: 21-22):

(...) la distinción entre público y privado nunca llegó a constituirse en la conciencia popular como distinción de derechos relativos a la persona, al ciudadano. Al contrario, fue distinción que permaneció circunscrita al patrimonio público y al patrimonio privado. Por tanto, una distinción relativa al derecho de propiedad y no relativa a los derechos de la persona.

(2) Expresión utilizada por Eder Sader (1988) dando cuenta de la emergencia de nuevos actores en el escenario político nacional, a partir de los movimientos sociales populares del período, como sindicatos, iglesias y las organizaciones de izquierda. Esos movimientos proponen principalmente la defensa de la autonomía y el fin del tutelamiento y de la cooptación del Estado sobre ellos.

El uso corriente de «público» y «esfera pública» denuncia, según Habermas (1984:13), una multiplicidad de significados corrientes, ya que la apropiación privada de las «cosas» públicas hace que el concepto de «privado» tenga un significado preciso mientras que el «público» queda definido conceptualmente, pero indefinido pragmáticamente y sometido a una lógica de necesidad y utilidad que los sujetos tienen de él. En síntesis, cada uno utiliza lo que es público conforme a su necesidad (no siempre económica) y ésta es sentida individualmente, con un carácter privado. En esa óptica, lo que es público no lo es por pertenecer a todos, sino por utilidad que los particulares pueden conferir a lo que es de todos y de uno solo al mismo tiempo.

No es raro, por tanto, que la propia construcción de la ciudadanía como ampliación del espacio para reivindicación de los derechos de participación y producción de nuevos derechos, también sea portadora de esa ambigüedad entre público y privado. ¿Cómo constituir una ciudadanía que reivindique derechos universales, cuando los actores sociales entienden que lo que es de todos debe primero responder a las demandas únicamente individuales, aunque mediadas por un poder público que efectivamente atiende a demandas particularizadas representadas por prácticas de clientelismo? La idea de que el sujeto es ciudadano cuando lucha por sus derechos egoístas y también asume responsabilidades en relación al interés público, aunque ése esté en contradicción con sus intereses (Bresser Pereira, 1997:100-144) queda muy perjudicada cuando el Estado, garantizador de derechos universales, es parcial.

En uno de sus trabajos, Elias (1987: 31) alerta sobre la importancia de los estudios sobre desarrollo. Nos encontramos en una situación social en que muchos de los problemas están perdiendo su pertinencia y nuevas tareas para las cuales no existen paralelos históricos están surgiendo de todos los lados. El autor sugiere que la falta de credibilidad que afecta a muchas personas en los procesos de mudanza, se debe a una modificación de las relaciones de poder que atañen amplios sectores de la sociedad. Un orden jerárquico rígido es abandonado por no corresponder a una modificación de las relaciones sociales, las cuales exigen una construcción de las relaciones de poder mucho más plurales. Elias (1993:267) cree que:

Las grandes mudanzas que actualmente vivimos son distintas en estructura de todas las precedentes, por más que puedan proseguirlas y basarse en ellas. No obstante, ciertas semejanzas estructurales con la mudanza (...) son encontradas en nuestro propio tiempo. En este caso, también encontramos una relajación de los patrones tradicionales de comportamiento, la ascensión bajo ciertos modos de conducta y una creciente interpenetración de los patrones de clases diferentes.(...) Periodos como éste, periodos de transición, proporcionan una oportunidad especial a la reflexión: los patrones más antiguos fueron contestados, pero

los nuevos aún no surgieron. Las personas se tornan más inciertas en materia de conducta. La propia situación social transforma la «conducta» en problema agudo. En esas fases —y tal vez apenas en ellas— permanecen abiertas a la discusión en la conducta muchas cosas que las generaciones anteriores consideraban como ciertas y naturales.

Aunque la sociedad esté mudando substancialmente, el Estado, como centro burocrático de agilización de tareas públicas, tiene grandes dificultades para compartir las demandas de la población con las estructuras internas de funcionamiento e implementación de los servicios bajo su responsabilidad. En el dominio de esas necesidades, lo público y lo privado a lo largo de nuestra historia nunca fue definido explícitamente (tampoco sé si es posible hacer eso en una sociedad donde lo público es mediado por la lógica privada). El proceso de *publicización* del Estado estuvo acompañado de la lucha por la democracia y donde la ciudadanía era un epifenómeno. En el caso brasileño, la sociedad civil se constituyó después de la instalación del Estado Imperial Portugués con toda su estructura monárquica de poder y regido por la lógica del control y manipulación de la sociedad. A lo largo del tiempo, esa sociedad también supo crear atajos, abrir brechas y hasta reconfigurar su propia naturaleza autoritaria y, entre avances y vueltas, hoy podemos afirmar que el autoritarismo, el *patrimonialismo* y el clientelismo perdieron mucha fuerza pero ganó demasiada sutileza. Por otro lado, la sociedad civil, que aún tiene una gran dosis de *servidumbre*, ganó espacios significativos y consolidados de democracia, protesta o indignación y, principalmente, está construyendo campos legales de fiscalización del Parlamento, de las administraciones públicas a través de los medios de comunicación social, de las organizaciones de clase y de los nuevos movimientos sociales.

#### 4 EL ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EN PORTO ALEGRE: POTENCIALIDADES Y LÍMITES DEL PROTAGONISMO CIUDADANO

El desarrollo de la democracia y de la ciudadanía en Brasil, por las características ya destacadas, se configura especialmente en tres campos de acción que pueden ser definidos como: *a) campo discursivo (de la filosofía política)* - áreas de actuación intelectual donde se analiza, teoriza y proyecta los contenidos y posibilidades para el desarrollo de la democracia y de la ciudadanía en Brasil. Con característica esencialmente *prescriptiva* es el *locus* de los intelectuales, de los filósofos y de todos los actores sociales que emergen de la sociedad civil y que intentan influir positivamente, para dar forma y sustancia al proceso democrático que se está desarrollando; *b) campo de las prácticas democráticas* -

áreas de actuación adonde va ocurriendo efectivamente la democracia, independiente de su calidad o de cualquier principio orientador específico, siguiendo las normas propias establecidas por el ordenamiento constitucional constituido en los juegos de poder (Congreso Nacional, Poderes Ejecutivo y Legislativo, Organizaciones Sociales, Sindicatos, Partidos Políticos y Asociaciones Comunitarias y No Gubernamentales). Campo de acción política en su expresión más amplia. Por último, *c) campos de transición democrática* - áreas de desarrollo e innovación de nuevas propuestas y experimentos de democracia y participación ciudadana, implementadas con el objetivo de calificar y radicalizar el proceso de participación y perfeccionamiento de la democracia discutiendo empíricamente su potencialidad. Son las prácticas denominadas como *democracia participativa* o real que, frente a la crisis de los sistemas democráticos contemporáneos y principalmente por el desinterés y descrédito, la población, busca (no mediante la substitución de la democracia formal) ampliar la participación y el interés de los ciudadanos sobre las decisiones que afectan sus vidas. El ejemplo más significativo en Brasil son las experiencias de participación ciudadana, en las decisiones sobre como son invertidos los recursos de una parte del *presupuesto* público, en algunas Alcaldías gobernadas por Partidos Políticos de izquierda.

Esos tres campos se comunican formalmente o informalmente a través de la participación ciudadana estructurada como un conjunto de actividades a través de las cuales los ciudadanos influyen en la vida política eligiendo sus representantes y participando en grupos, actividades o reuniones que deliberan públicamente en asuntos que envuelven su vida cotidiana en el sentido de orientar, directa o indirectamente, los procesos de formulación, decisión e implementación de las políticas públicas de Estado. En Brasil, esa estructura democrática es extremadamente formal, convencional, apática y esclerosada —la de la representación política— como también es libre, abierta, revitalizada y plural, como en el caso del Presupuesto Participativo.

La propuesta del Presupuesto Participativo<sup>(3)</sup> (OP) en la ciudad de Porto Alegre se configura a través de algunos cambios significativos que ocurrieron en las elecciones de 1989, motivadas principalmente con la elección del Partido dos Trabalhadores (PT), que defendía un proyecto de gobierno bien definido como de izquierda. Para ese grupo político la radicalización de la democracia, la participación directa de la población en la toma de decisiones, la plenitud del ejercicio de la ciudadanía, el protagonismo ciudadano, la transparencia de las actitudes del poder ejecutivo, junto con todos los ideales

(3) Para entender cómo funciona el *orçamento participativo de Porto Alegre* sugerimos la lectura de Santos (2002) o Fedozzi (1997). También es posible acceder a la dirección electrónica de la Alcaldía Municipal <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/> y obtener más informaciones sobre el OP.



de la izquierda tradicional, eran elementos centrales que deberían orientar las acciones y las actitudes de la administración pública. La elección del PT en Porto Alegre sin duda representaba y representó un marco muy importante en el panorama político del país que auxilió incluso la propia construcción de la elección de Luis Inácio Lula da Silva para la presidencia de la Nación. El PT, que era considerado como un partido político intelectualizado y sin experiencia administrativa, tenía en Porto Alegre un laboratorio político administrativo de excelencia, tanto por la calidad de los gestores que lo asumieron como por la aceptación por parte de los ciudadanos de las nuevas ideas de (re)organización de la ciudad.

El Partido dos Trabalhadores, de manera muy competente, construyó para el tejido social un discurso de la transformación que rápidamente contaminó a la población en el sentido de apoyar, casi integralmente, las propuestas de gestión en todas las áreas. Sin embargo, la propuesta que más ganó visibilidad por ser inédita fue, sin ningún paralelo, el *Orçamento Participativo*, que se afirmaba como política de discusión y decisión pública sobre la distribución de las inversiones que el gobierno debería ejecutar en las diversas regiones de la ciudad.

El objetivo de ese texto no es hacer un análisis crítico sobre todo el funcionamiento del OP, que ya fue realizado con mucha competencia por otros investigadores, en especial Zander Navarro a través de su excelente ensayo intitulado: El «*Orçamento participativo*» de Porto Alegre (1989-2002): un conciso comentario crítico, donde expone de manera lúcida las virtudes y los desafíos del OP. Lo que voy a presentar son cuatro breves consideraciones sobre la contribución y los impasses que el OP hizo emerger, a través de su implantación para el efectivo ejercicio de la ciudadanía, en un país que está construyendo experiencias recientes de democracia. La experiencia innovadora del OP contribuyó significativamente en la construcción de la ciudadanía, o por lo menos, para que los habitantes se dieran cuenta de que es posible influir, hasta determinar, sobre cuestiones de planificación, ejecución y control de gasto de la administración pública municipal. En esa perspectiva destacaré algunos aspectos que pueden ser tema de debates futuros en el sentido de profundizar las discusiones sobre las virtudes y los impasses que van surgiendo para radicalizar la democracia y transformar las relaciones público-privadas con la participación ciudadana. De esa forma destacaría que:

a) El OP modificó el concepto de gestión pública en el momento en que abre la posibilidad de compartir las decisiones sobre la planificación y la ejecución de obras y servicios. Tradicionalmente esas tareas son de responsabilidad de los agentes técnico-políticos, que se orientan por las demandas que emergen de las necesidades estructurales del cotidiano,

generalmente canalizadas por los representantes de las localidades juntamente con las organizaciones comunitarias, y que invariablemente acaba priorizando zonas de intereses político-partidarios. La progresiva implantación del OP, a través del respeto de las decisiones tomadas por la ejecución de las obras y servicios elegidos por las regiones<sup>(4)</sup> va obligando a los ciudadanos a comprometerse, ya que la elección de algunas prioridades implica el rechazo de otras, por lo menos en ejercicio del presupuesto de aquel año. Ese tipo de participación, que inicialmente es pequeña, podría volverse cada vez más numerosa si las prioridades elegidas fueran realmente ejecutadas conforme los cronogramas programados, y si los habitantes realmente sintieran que sus elecciones producen un cambio en la calidad de vida. El aumento y la continuidad del proceso participativo tiende a producir un ambiente de aprendizaje positivo que fortalece y vigoriza la discusión política, ampliando las arenas de debates con otros locales de la comunidad como bares, asociaciones de vecinos, escuelas, clubes deportivos y, también, en las pequeñas reuniones familiares.

b) Cabe resaltar, sin embargo, que la participación en el OP, como en cualquier otro tipo de actividad de ese tipo, no implica que se estructure automáticamente en los ciudadanos una especie de «conciencia de participación», como quieren sugerir algunos científicos políticos<sup>(5)</sup>. Bobbio (1997) hizo una gran contribución sobre ese asunto al analizar el futuro de la democracia argumentando sobre sus límites, principalmente cuando cuestiona la premisa de que habría un proceso educativo auto-regulado —cuanto más ejercicio democrático, más democracia—. El primer problema que se impone es que la democracia moderna está cimentada en una concepción individualista de vida social, y consecuentemente, los ciudadanos modernos se mueven según sus propios intereses individuales. La participación de un sujeto es muy activa cuando sus intereses particulares están en juego (por ejemplo, cuando está en discusión pavimentar la calle enfrente de su casa eliminando el polvo que se levanta a causa de los automóviles), no obstante cuando la deliberación versa sobre asuntos distantes de su entorno, no se observa el mismo empeño en las discusiones.

(4) Para fines de organización la ciudad es dividida en dieciséis regiones que discuten prioridades en las áreas de: Saneamiento Básico (drenaje y dragaje, agua y cloaca); Habitación; Pavimentación; Educación; Asistencia Social; Salud; Circulación y Transporte; Áreas de Ocio; Deporte y Ocio; Iluminación Pública; Desarrollo Económico, Tributación y Turismo; Cultura y Saneamiento Ambiental, y seis Asambleas temáticas que discuten Circulación y Transporte; Salud y Asistencia Social; Educación Deporte y Ocio; Cultura; Desarrollo Económico Tributación y Turismo y Organización de la Ciudad Desarrollo Urbano y Ambiental.

(5) En especial me refiero a la tesis de doctorado de Luciano Fedozzi: *O Eu e os Outros – A construção da consciência social no orçamento participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre: UFRGS, 2002.

El segundo problema se refiere a las actuales organizaciones urbanas y a los conocimientos específicos que los ciudadanos tienen sobre la ciudad. Bobbio (1997), sustenta la hipótesis de que el aumento de los procesos en los problemas políticos exige cada vez más competencias técnicas. Es decir, conforme las sociedades se vuelven cada vez más urbanas se exige la organización, planificación y gestión que envuelve estudios técnicos complejos sobre el sistema, las zonas urbanas comerciales, industriales y residenciales, el saneamiento, el transporte, la tributación, la educación, el abastecimiento de agua, etc. Las ciudades se están volviendo unidades administrativamente complejas, principalmente en razón de fenómenos como la degradación urbana, la sobrepoblación, el desempleo, el hambre y la marginalización y exclusión social en todos los niveles, y eso exige que los organismos públicos mantengan un cuerpo técnico que investigue esos problemas buscando soluciones viables de corto, medio y largo plazo. Por más instruidos que sean los ciudadanos, y principalmente aquellos que viven en la periferia urbana con bajos índices de escolaridad, les es muy difícil entender la dimensión de los problemas específicos que están a su alcance y, aún más complicado, darse cuenta de las interconexiones urbanas que están distantes de su mirar. No se está aquí subestimando la capacidad del ciudadano en comprender sus circunstancias y necesidades, se afirma puntualmente que es, como mínimo, ingenua la presuposición de que la pura y simple participación ciudadana en asambleas públicas, se traduzca en una «toma de conciencia» individual y colectiva amplia de los problemas mencionados que permita un control de la sociedad civil sobre el Estado. Cuando el poder público toma para sí las tareas de organización de las asambleas, previamente los técnicos ya han analizado los puntos de estrangulamiento y han realizado interpretaciones, en su mayoría, cargadas de un lenguaje cerrado y distante de la realidad que dificulta el diálogo democrático que se había propuesto el OP. Aunque el Estado tenga la «buena intención» de delegar poder a la sociedad civil, no deja de ser una acción de arriba para abajo, con tinte autoritario, mediada por la tecnocracia, asociada a un discurso idealizado y supervisado por los intereses políticos-partidistas.

- c) Con relación a la arena político-partidista, el OP ha contribuido a la formación de nuevos liderazgos políticos que airean y renuevan los cuadros de los partidos políticos haciendo ingresar en los foros internos nuevas temáticas oriundas principalmente de los sectores populares de la sociedad. Tradicionalmente los partidos políticos tienen una tendencia histórica de auto consumarse a través de intermina-

bles debates pautados por las actividades parlamentarias, o en discusiones ideológicas, que los alejan de la realidad más inmediata. El ingreso de esos nuevos actores políticos trae consigo las preocupaciones y los problemas más inmediatos que afligen a la población que más sufre con la ineficacia de las políticas públicas, principalmente las de carácter social. Sin embargo, la inmensa mayoría de los liderazgos comunitarios que se destacan por el sentido de organización, discernimiento o articulación, acaban siendo seducidas por los partidos políticos para concurrir a cargos electivos, para actuar como militantes partidarios o para integrar el comité electoral de algún candidato. O sea, irresponsablemente en nombre de intereses electorales que buscan una ampliación de la representación parlamentaria, se «convoca» a los ciudadanos que están construyendo una nueva arena política local, con características embrionariamente democráticas y pro-activas, para vincularse a las demandas ideologizadas del parlamento con el consecuente abandono de los foros abiertos y autónomos de la sociedad civil.

El resultado inmediato de ese hecho es que las iniciativas de democracia participativa, como el OP, terminan por reproducir el viejo discurso del Estado que todo lo puede y todo lo sabe. Las características participativas del OP podrían ser embriones para la generación de una ciudadanía pro-activa obligando al Estado a tornarse progresivamente más democrático, menos autoritario y normativo, organizándose a partir de las demandas oriundas de las redes sociales. No obstante, las necesidades de mantener el poder, el temor de perder las elecciones y el carácter inmediato que orientan a las políticas partidarias subsumiendo la ciudadanía a través de la incorporación alienante de un grupo organizado de intermediarios, debilita el protagonismo ciudadano y la democracia. Es necesario que se construya un alejamiento prudente entre los intereses de los grupos políticos que luchan por el mantenimiento y la conquista del poder y las preocupaciones de la sociedad civil, a través de todas sus organizaciones ciudadanas.

- d) Por último, es necesario tratar un problema importante que se plantea cuando se decide compartir la toma de decisión sobre la planificación de inversiones públicas delegando a las comunidades el poder de decidir qué obras y servicios deben ser priorizados. En el caso de las periferias urbanas, donde el estado de necesidades es mucho más alto que en las zonas centrales que poseen casi todos los equipamientos públicos funcionando, el análisis debe ser más cuidadoso. Cuando los ciudadanos deciden entre un abanico muy amplio de necesidades básicas por

alguna prioridad de inversión anual, ellos no están responsabilizando al poder público de ejecutar todas las obras y servicios que aquellas comunidades y regiones más precisan. Todas las obras y servicios no «priorizados» en un ejercicio del presupuesto serán remitidos al próximo año sometiendo los ciudadanos a sus propias elecciones. Si por un lado eso es positivo, ya que responsabiliza al ciudadano por las decisiones que toma, lo que le va exigiendo participación, discusión, educación y compromiso con la comunidad, por el otro lado a corto plazo atenúa la presión que el poder público podría sufrir en virtud de alguna reivindicación de la comunidad. Por lo que entiendo, no se puede dejar de lado la acción del Estado en el suministro de obras y servicios considerados como esenciales para las comunidades más carentes como salud, educación, saneamiento básico, habitación y protección contra la violencia. Esos temas no deberían ser objeto de disputas en el interior de la comunidad, que muchas veces se queda entre la espada y la pared a la hora de elegir las prioridades, mientras que el poder público cínicamente se auto-elogia como el gran promotor de la democracia directa.

## 5 CONSIDERACIONES FINALES

El sistema democrático, históricamente impuesto como regla de conducta política en las relaciones entre Estado y sociedad civil para la gran mayoría de los países, ya no puede justificarse sin rendir cuentas sobre su eficacia en establecer realmente un nivel de diálogo que construya relaciones de poder simétricas entre gobernantes y gobernados. Desde la instalación del Régimen Constitucional en los Estados Unidos en 1787 y de todos los ideales de la ciudadanía reivindicados por la Revolución francesa de 1789, se ha producido un conjunto de avances significativos en las relaciones políticas entre los actores sociales que asumen representaciones de poder, tanto en la esfera pública como en la esfera privada. Inequívocamente, los Estados fueron dejando de ser fuente de la tiranía absoluta de los soberanos, en cuanto que la sociedad civil vino ampliando de manera cualificada los espacios de deliberación, presión y acción produciendo un movimiento horizontal de las instancias de poder.

Sin embargo, como históricamente no podría dejar de serlo, mientras los efectos positivos van ganando progresivamente visibilidad y aceptación social, los problemas que surgen en sentido contrario también acaban siendo más evidentes, formando parte de la agenda pública de discusiones que configuran

el debate actual. En nombre de la democracia asistimos en el decorrer del siglo XX a la diseminación del autoritarismo, de la censura, del debilitamiento de la libertad, del cinismo y de la hipocresía. En la entrada del nuevo siglo las redes de comunicación social entretienen a los ciudadanos con la invasión de Irak por los Estados Unidos teniendo como uno de sus principales objetivos la liberación del pueblo de la tiranía por la implantación «forzada» de la democracia.

Es necesario enfatizar, como hace mucho tiempo vienen haciendo varios sociólogos, filósofos y científicos políticos, que la gran tarea que los demócratas de todos los matices tienen que realizar es mostrar que la profundización o la radicalización de la democracia es posible. Y con eso estoy diciendo que no es más prudente aceptar que el amplio, onírico y utópico discurso sobre la «verdadera» democracia se sobreponga a sus reales posibilidades de concretización. Las innumerables iniciativas de radicalización de la democracia y del protagonismo ciudadano bien demostrado, entre otros, por Santos (2002) forman parte de un conjunto de esfuerzos para superar el formalismo a que está sometida la llamada democracia representativa de carácter liberal burgués, que históricamente ya comprobó sus limitaciones para ampliar los espacios no tradicionales de poder. El OP es una de las múltiples tentativas de superación de la democracia formal a través de compartir con los ciudadanos parte de las responsabilidades del Estado, y en ese punto es donde encontramos toda su potencialidad y originalidad. Sin embargo, aún hay mucho que hacer. Desde la autocrítica se pueden posibilitar evaluaciones sensatas y correcciones de rumbo, para que realmente se produzcan espacios de ciudadanía a partir de los propios ciudadanos y no de concesiones del Estado.

El carácter pro-activo de la sociedad civil es una expresión de la radicalización de la democracia y tal vez uno de los caminos más provechosos de transformación del carácter autoritario del Estado moderno. Esa relación aún es muy complicada, principalmente cuando se analiza la real disposición que tienen los sectores públicos en aceptar la «intromisión» de actores externos, específicamente en lo que se refiere a las propuestas de transformación de las estructuras de poder en dirección a un expresivo *empowerment*. La esfera pública en Brasil aún está en construcción y su principal característica sigue estando marcada por un fuerte autoritarismo. Las experiencias que están siendo propuestas e implantadas por algunos partidos políticos de izquierda, ayudan a reflexionar sobre las posibilidades que los ciudadanos tienen para incrementar una participación pro-activa, autónoma y creativa. No obstante, para que eso sea posible el imperativo de la crítica y el protagonismo ciudadano son imprescindibles.

## 6 BIBLIOGRAFÍA

- BECKER, A. J. (org.). *A cidade reinventa e democracia*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2000.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Cidadania e res publica: A Emergência dos Direitos Republicanos*. *Revista de Filosofia Política*, Porto Alegre, v. 1., 1997.
- DAHAL, R. *La Democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós, 1993.
- ELIAS, Norbert. *A sociedade de corte*. Lisboa: Estampa, 1987.
- ELIAS, Norbert. *O processo civilizador: formação do estado e civilização*. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.
- ELIAS, Norbert. *Os alemães: a luta pelo poder e a evolução do habitus nos séculos XIX e XX*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.
- FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.
- FERNANDES, Florestan. *História e Histórias. Novos Estudos*, São Paulo, jun. 1995.
- GENRO Tarso. *Combinar democracia direta e democracia representativa. Desafios do governo local: o modo petista de governar*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.
- GIDDENS, Antony. *Para além da esquerda e da direita*. São Paulo: UNESP, 1996.
- GRAHAM, Richard. *Clientelismo na cultura política brasileira - Toma lá dá cá*. *Braudel papers* - Documento do Instituto Fernand Braudel de Economia, São Paulo, n. 15, 1996.
- HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- HELD, David. *La democracia y el orden global*. Barcelona: Paidós, 1997.
- LINZ, Juan J. & STEPAN, Alfred. *A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- MARTINS, José de Souza. *O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- OFFE, Claus & SCHMITTER, Philippe C.: *Las paradojas y los dilemas de la democracia liberal*. *Revista Internacional de Filosofía e Política*, Madrid, n. 6, p. 5-30, dez., 1995.
- ORTEGA, Ramón Vargas-Machuca. *Ideas de democracia y prácticas de partido: el futuro incierto de la representación política*. *Revista Internacional de Filosofía Política*, Madrid, n. 9, jun. 1997.

- PRZEWORSKI, Adam. *Democracia e mercado: no Leste Europeu e na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.
- SADER, Eder. *Quando novos personagens entram em cena*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.
- SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisitada*. São Paulo: Ática, 1994.
- SOUZA SANTOS, Boaventura (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SOUZA SANTOS, Boaventura (org.). *Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva*. In: SOUZA SANTOS, Boaventura (org.) (2002) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- TOURAINÉ, Alain. *Crítica da modernidade*. Petrópolis: Vozes, 1994.
- NAVARRO, Zander. *O «Orçamento participativo» de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico*. Disponível em: <http://www.democraciaparticipativa.org/Paginas/biblioteca.htm>, (sd).