

El presupuesto participativo en Porto Alegre:
análisis basado en el principio de legitimidad
democrática y el criterio de desempeño
gubernamental, Por José Eduardo Utzig

**El presupuesto
participativo en Porto Alegre: análisis basado en el principio
de legitimidad democrática y el criterio de desempeño
gubernamental**

Por José Eduardo Utzig*

Después de 10 años de implementación en la ciudad de Porto Alegre, Estado de Rio Grande do Sul, Brasil, el presupuesto participativo comienza a ser relativamente conocido a nivel internacional, en particular entre los especialistas de planificación regional y de ciudades y entre politólogos y sociólogos interesados en nuevas experiencias democráticas a nivel local. Se publicaron documentos en revistas especializadas de todo el mundo y se realizaron conferencias sobre el tema. Asimismo, el presupuesto participativo se ha constituido en tema de investigación y análisis entre expertos y estudiantes. Además, diversas organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, lo han considerado un ejemplo de mejores prácticas en la toma de decisiones gubernamentales. Por otra parte, muchas ciudades de Brasil y del resto de América Latina, así como ciudades de España, Francia y Sudáfrica, entre otras, han estado utilizando la experiencia de Porto Alegre como

* Sociólogo.

fuentes de inspiración para desarrollar distintos tipos de procesos participativos relacionados con cuestiones presupuestarias.

La imagen pública del presupuesto participativo ofrece buenas razones para justificar la atención que ha estado recibiendo. En primer lugar, parece ser un proceso concreto de democracia participativa que efectivamente involucra a muchos ciudadanos en el debate y la toma de decisiones públicas. En segundo lugar, el presupuesto participativo parece haber estimulado el desarrollo de una sociedad civil activa en Porto Alegre. En tercer lugar, parece ser un instrumento efectivo para promover una mejor distribución de los recursos de la ciudad, favoreciendo al sector de la población que se encuentra en peor situación económica. En cuarto lugar, parece haber mejorado el desempeño gubernamental en su totalidad en lo relativo a la prestación de servicios a los ciudadanos, incrementado así la eficiencia de la gestión pública. En quinto lugar, parece haber logrado una notable reducción de las prácticas de corrupción y clientelismo, las cuales, como es de público conocimiento, están muy difundidas en Brasil y América Latina.

En qué medida estas imágenes se corresponden con la realidad, se convierte evidentemente en motivo de debate. Sin embargo, lo concreto es que existe un gran consenso entre los politólogos y sociólogos, así como entre los líderes políticos brasileños, en que el presupuesto participativo es en gran parte la razón del enorme éxito del izquierdista Partido de los Trabajadores en la ciudad de Porto Alegre y en el Estado de Rio Grande do Sul. El Partido de los Trabajadores ha estado al frente del gobierno de Porto Alegre durante casi diez años, ganando tres elecciones para el cargo de alcalde de la ciudad en tres períodos de cuatro años, siempre con candidatos distintos. Asimismo, sucesivos sondeos han demostrado que los gobiernos del Partido de los Trabajadores han recibido un fuerte apoyo de la población, oscilando entre un 55% y un

75%. El éxito del Partido de los Trabajadores no se limita a la ciudad de Porto Alegre, ya que también ganó la gobernación de Rio Grande do Sul en las últimas elecciones del 26 de octubre de 1998.

Por lo tanto, es indispensable hacer un exhaustivo y cuidadoso análisis del presupuesto participativo. El presente ensayo tiene como objetivo enriquecer este debate, pero de manera muy delimitada. Si bien hará una inevitable referencia a los aspectos históricos del proceso y a su dinámica, el objetivo no será ni describir el proceso ni discutir todos sus elementos.¹ Lo que se hará es analizar, a modo de introducción, el proceso del presupuesto participativo a la luz del principio de legitimidad democrática y del criterio de desempeño de la gestión administrativa.

Estos dos aspectos parecen absolutamente esenciales para comprender mejor esta experiencia, analizar su potencial y examinar las posibilidades de usar procesos similares en otros gobiernos locales y de expandirlos a otros niveles de gobierno.² El primer aspecto consiste, ante todo, en determinar en qué medida el presupuesto participativo representa un efectivo avance respecto del principio de legitimidad democrática.³ La respuesta a este interrogante no es para nada sencilla. Como sabemos, existe una gran controversia sobre las diferencias y las

¹ Muchos autores como Andreatta (1995), Navarro (1996), Genro y Souza (1997), Santos (1998) y Fedozzi (1997) describen el proceso en detalle. Tanto ellos como otros autores también tratan aspectos muy importantes del presupuesto participativo. Abers (1998a) (1998b), por ejemplo, analiza tanto el impacto redistributivo como las relaciones entre el gobierno y las organizaciones civiles en el marco de este proceso. Fedozzi adopta un criterio amplio e intenta comprender el presupuesto participativo como proceso destinado a establecer una auténtica ciudadanía en la ciudad de Porto Alegre. Santos analiza el presupuesto participativo como un proceso innovador a nivel institucional cuyo objetivo es construir una democracia redistributiva. Navarro analiza el tema en términos de impacto social, administrativo y político. Avritzer (a publicarse, 1999) trata el presupuesto participativo en el marco del proceso de democratización que se ha venido llevando a cabo en América Latina desde la década del ochenta. Muchos aspectos analizados por estos autores serán inevitablemente tratados aquí.

² Como se menciona en otros trabajos y como lo haré más adelante, es imposible comprender bien el proceso de presupuesto participativo fuera del contexto histórico, político y social de Porto Alegre. Por eso, cualquier intento por implantar procesos similares debe tener en cuenta la importancia de considerar las particularidades sociales, culturales y políticas. El presupuesto participativo no puede ser reproducido en cualquier lugar. Sin embargo, estoy convencido de que la probabilidad de que nuevas instituciones democráticas como el presupuesto participativo sobrevivan en el largo plazo y sean usadas como fuente de inspiración para otras prácticas depende de la universalidad de sus principios.

ventajas comparativas entre las democracias representativas⁴, las directas y las participativas. Además, las pruebas empíricas observadas hasta ahora parecen confirmar las ideas que plantean que otras formas de democracia (que no sean representativas) son impracticables (debido al tamaño y la complejidad de la sociedad moderna) o poco deseables (porque sus consecuencias prácticas son la manipulación en el mejor de los casos y el totalitarismo en el peor de los casos). En este contexto, el abordaje de este tema cobra importancia no sólo para tratar con profundidad la práctica del presupuesto participativo, sino también para investigar las posibilidades de construir un marco teórico más sólido y sustancial para nuevas formas de democracia.

El segundo aspecto consiste en determinar en qué medida la experiencia del presupuesto participativo contribuye, o al menos no obstruye, al mejoramiento de la gestión administrativa de la Municipalidad de Porto Alegre.⁵ La respuesta a este interrogante tampoco es sencilla. Por el contrario, la idea general arraigada en muchos influyentes teóricos del estado y encargados de planificación es que la complejidad y la especialización de funciones del estado moderno no son compatibles con la participación ni con la opinión de los ciudadanos comunes. Por otra parte, una de las fortalezas de la democracia representativa es precisamente que requiere un tipo de participación (limitada al voto) en los asuntos políticos que resulta compatible, al menos en teoría, con el aislamiento de la gestión administrativa de la intervención de los ciudadanos comunes. Por ello, encarar este problema es fundamental para examinar la compatibilidad de

³ Este principio expresa el concepto de autogobierno de una determinada comunidad. Es decir, en una asociación, cuanto mayor sea el nivel de gobierno por medio de la deliberación pública de sus miembros (Cohen: 1997), mayor será el alcance del principio de legitimidad democrática.

⁴ Bobbio (1987) hace una importante distinción entre la democracia representativa (una forma de democracia basada en el principio de representación que es común en todos los estados democráticos modernos) y la democracia parlamentaria (un tipo particular de democracia representativa caracterizada por poseer un cuerpo ejecutivo derivado del parlamento). Sin embargo, como el parlamento es una institución central de la democracia representativa, es inevitable que el análisis de ésta última a menudo se centre en la institución mencionada.

⁵ Como es sabido, analizar el desempeño gubernamental no es una tarea fácil. Siempre resulta difícil seleccionar la información y elegir los parámetros que permitan hacer comparaciones y obtener buenos resultados sobre el desempeño gubernamental. De esta manera, existe un problema adicional: es muy engorroso identificar en forma

nuevas formas de democracia con la competencia gubernamental. Está de más decir que se trata de un tema crucial en lo referente a las prácticas de gestión. Por otra parte, Cohen y Roger (1995) no se equivocan al destacar que es necesaria la competencia del estado para mantener la confianza en el proceso democrático.

Con el fin de abordar estos dos amplios problemas, en la primera parte de este trabajo se analizarán los principios y las instituciones en los cuales se basa la experiencia de Porto Alegre y cuáles son los conflictos que éstos plantean en la teoría y en la práctica del debate entre la democracia participativa y la representativa. En la segunda parte, se tratará el desempeño gubernamental sobre la base de (1) el desempeño financiero, (2) la cobertura y la calidad de (algunos) servicios prestados, (3) el desempeño redistributivo y (4) la eficiencia administrativa. Sin embargo, la principal preocupación al tratar el tema del desempeño gubernamental no es tan sólo analizar los resultados alcanzados en función de estos indicadores, aunque también se hará una breve mención al respecto. El foco central será, en cambio, tratar de entender si el gobierno de Porto Alegre ha sido capaz de coordinar la participación con las decisiones técnicas en el proceso del presupuesto participativo y cómo logró hacerlo. En la tercera parte y con la ayuda de los conceptos de sociedad civil y esfera pública, se analizará de qué manera es posible articular estas dos formas de democracia en la noción de democracia radical.

Democracia participativa y democracia representativa: ¿opuestas o compatibles?

precisa qué consecuencias surgen del presupuesto participativo y cuáles de otras acciones de gobierno. No obstante, teniendo esto en cuenta, creo que es posible hacer un esfuerzo interesante, aunque sea preliminar.

Si bien el proceso del presupuesto participativo ha ido cambiando con el correr del tiempo, la idea fundamental sobre la que se basa permanece en principio intacta: la precariedad crónica e inherente a la relación entre los votantes (ciudadanos) y los representantes en una democracia representativa, inevitablemente socava el principio de legitimidad democrática. De ahí que, para garantizar la legitimidad de las decisiones públicas se requieran nuevas instituciones de democracia directa, o para ser más preciso, participativa⁶. ¿Pero cómo se desarrolló e implementó esta idea?

Comencemos con un breve comentario sobre la manera en que el Partido de los Trabajadores había pensado enfrentar el problema de la legitimidad democrática antes de llegar al poder. El Partido de los Trabajadores nunca fue exactamente un partido de la izquierda tradicional, pese a contar con varios grupos marxistas entre sus fundadores, surgió como una alternativa a la visión de izquierda tradicional de los partidos comunistas brasileños.⁷ Además, los miembros y líderes del Partido de los Trabajadores provenían principalmente de nuevos movimientos (nuevo sindicalismo, movimientos sociales rurales y urbanos y grupos comunitarios asociados a la Iglesia Católica, conocidos en Brasil como “*comunidades eclesiais*”

⁶ Es importante hacer aquí una diferencia entre democracia directa y democracia participativa. Aunque muchos de los actores que participan en el proceso ven el presupuesto participativo como una forma directa de democracia participativa, en realidad es una combinación de participación directa en asambleas e instancias de representación. Rara vez puede darse de otra manera. En la actualidad ni siquiera es factible tener un proceso de democracia directa “pura” en comunidades pequeñas, como se demuestra en la literatura masiva al respecto y como comprueba Mansbridge (1983) en su muy interesante análisis de la democracia participativa en una comunidad laboral y en una pequeña ciudad de los Estados Unidos. Considero que es apropiado denominar al presupuesto participativo democracia participativa por dos razones: 1) porque incluye la participación directa del pueblo en forma periódica y 2) porque la idea de representación tiene aquí un significado distinto al de la democracia representativa. En el contexto de la democracia participativa el representante es en realidad un delegado (Bobbio, 1987): tiene un mandato obligatorio (de manera que la relación entre el representante y el representado es sólida) y puede ser removido en cualquier momento por decisión de un quórum especial.

⁷ Cuando surgió el Partido de los Trabajadores, en Brasil había dos partidos comunistas (Partido Comunista do Brazil y Partido Comunista Brasileiro). El Partido de los Trabajadores guardó distancia de ambos y los criticó con firmeza por su tradición autoritaria. Todos los grupos marxistas que integraban el Partido de los Trabajadores también criticaban el autoritarismo de los partidos comunistas, aunque el verdadero compromiso de estos grupos podría ser cuestionable. Al comenzar la década de los ochenta, todos estos grupos se declararon leninistas, defensores de la dictadura del proletariado, etc. El Partido de los Trabajadores fue de hecho una buena escuela para cambiar la mentalidad de muchos de estos grupos.

de base”) que se consolidaron mediante su lucha por la libertad, mejores salarios y mejor calidad de vida hacia fines de los setenta y principios de los ochenta. Estos movimientos, que surgieron a partir de la lucha contra la dictadura militar brasileña, sostenían los valores democráticos pero al mismo tiempo, influenciados por una difusa ideología socialista tradicional, mostraban una gran desconfianza por las instituciones de la democracia representativa, en particular por el parlamento.⁸

Este dispar conjunto de orígenes y concepciones marcó en forma decisiva el proyecto político que el Partido de los Trabajadores tenía en los ochenta, en especial tras el fin de la dictadura en 1985, cuando comenzó a hacer grandes esfuerzos para definir la propuesta que le presentaría a la sociedad brasileña. Por un lado, tratando de conciliar el socialismo con la democracia, el Partido de los Trabajadores defendió todo el conjunto de derechos asociados con el pensamiento tradicional liberal-democrático.⁹ Por el otro lado, siguiendo la postura tradicional de la izquierda, tendió a igualar la democracia representativa con la democracia burguesa. Por este motivo, desarrolló una especie de sesgo antiparlamentario y adoptó una postura ambigua en relación con las instituciones representativas.

⁸ Sin duda, esta postura de desconfianza por las instituciones democráticas representativas de Brasil no sólo fue el resultado de la influencia ejercida por la tradicional y difusa ideología socialista de estos movimientos sino también una consecuencia de la experiencia práctica histórica. No es ningún secreto que las instituciones de representación de Brasil nunca hayan funcionado bien, ni siquiera en períodos de democracia. Por ejemplo, en los años anteriores a 1964 (cuando comenzó la última dictadura) y los posteriores a 1985 (cuando la última dictadura terminó), el parlamento brasileño se caracterizó por tener muchos problemas: desde hábitos de corrupción y clientelismo hasta grandes distorsiones en los criterios de representación. Durante la última dictadura, época en que el parlamento funcionó excepto en breves períodos, obviamente todos estos problemas se vieron muy agravados. Además, el parlamento siempre estuvo asociado a la tradición brasileña de manejar las crisis sólo en los niveles superiores, mediante compromisos entre la élite del país, y esto constituyó una forma de dejar siempre de lado el gran problema de la desigualdad existente en Brasil. De manera que esa actitud de desconfianza fue en cierta medida una postura un tanto sana. Pero volveremos a esta cuestión más adelante.

⁹ Es evidente que, según la concepción del Partido de los Trabajadores, los derechos sociales debían restringir los derechos a la propiedad. Sin embargo, a diferencia de la perspectiva marxista, el Partido de los Trabajadores concebía todos los derechos civiles (protección de la privacidad, inviolabilidad de la persona, libertad de culto, etc.) y políticos (libertad de prensa, expresión, asociación, reunión, participación política, etc.) como valores fundamentales.

Sin embargo, lo interesante es que esta incertidumbre nunca llevó al Partido de los Trabajadores a apoyar la sustitución del sistema democrático representativo (burgués) por otro tipo de sistema democrático basado en la participación directa. En su lugar, para profundizar la democratización del estado, el Partido de los Trabajadores defendía tanto la reforma de las instituciones del sistema democrático representativo como, especialmente a nivel local, la creación de nuevos canales de participación: los consejos populares. La idea fundamental consistía en que, al llegar al gobierno, el Partido de los Trabajadores compartiría el poder con los movimientos sociales y las instituciones de la sociedad civil a través de estos consejos. Los consejos populares serían un espacio para la participación mediante los cuales la población organizada presentaría sus demandas y, al mismo tiempo, controlaría el funcionamiento del gobierno. De esta manera, los consejos constituirían poderosos instrumentos tanto para democratizar el estado como para modificar sus prioridades.

La propuesta de los consejos populares, como es bien sabido, no es algo nuevo ni en la literatura política ni en las experiencias históricas. De hecho, en la literatura marxista muchísimas teorías sostienen que los consejos populares (o de trabajadores) serían el elemento central de un nuevo tipo de organización estatal. Con la oleada de revoluciones del siglo XX, la mayoría de ellas influenciadas por los ideales marxistas, se llevaron a la práctica muchos consejos populares experimentales. Es indiscutible que estas teorías y experimentos inspiraron en cierta medida la idea de los consejos populares del Partido de los Trabajadores. No obstante eso, tal como se mencionara previamente, el Partido de los Trabajadores no concibió la idea de crear los consejos populares en una situación de revolución, sino por el contrario en un contexto de normalidad democrática donde funcionaran todas las instituciones representativas. Como veremos más adelante, esto marcará una gran diferencia.

La propuesta de democratización estatal mediante la creación de consejos populares fue parte central de la campaña de 1988, año en que el Partido de los Trabajadores ganó las elecciones en muchas ciudades importantes de Brasil, entre ellas Porto Alegre. Sin embargo, el Partido de los Trabajadores no había definido, o no podía definir, con precisión cómo se crearían estos consejos populares, de qué se encargarían y cómo funcionarían. Adicionalmente, el Partido de los Trabajadores no había analizado en profundidad cómo encajarían estos consejos dentro de la estructura administrativa existente.¹⁰ El Partido de los Trabajadores tuvo que enfrentar estos grandes desafíos cuando ya había asumido el gobierno.

Desde sus comienzos, entonces, el gobierno del Partido de los Trabajadores en Porto Alegre se ha enfrentado de manera desafiante con la tarea de crear algún mecanismo participativo basado en la propuesta de los consejos populares. En un contexto muy dificultoso¹¹ y trabajando de cerca con el movimiento popular de la ciudad, el gobierno comenzó a delinear el proceso del presupuesto participativo. Algunas ideas fundamentales fueron desarrolladas en ese entonces. En primer lugar, el proceso se concentraría en el presupuesto público, lo cual era una idea muy importante por muchas razones. El presupuesto es sin duda la pieza central de la acción de gobierno; y es a través de él que el gobierno ejerce la mayor parte de su autoridad, define sus prioridades y selecciona sus inversiones y proyectos. De modo que, si la idea era compartir el poder con la comunidad, era necesario poner el presupuesto en la mesa de discusiones. Por otra parte, hasta el momento en que el Partido de los Trabajadores ganó las elecciones, el movimiento popular de la ciudad de Porto Alegre había estado exigiendo durante mucho tiempo que el

¹⁰ No podría ser de otra manera. En realidad, no es posible definir con anticipación más que los principios de innovadores cambios institucionales. Su verdadera configuración sólo se puede determinar por completo con la implementación.

¹¹ Existían muchas dificultades distintas. En primer lugar, el Partido de los Trabajadores de Porto Alegre no poseía ningún tipo de experiencia administrativa. En segundo lugar, el gobierno se enfrentó a una poderosa oposición en su primer año. En tercer lugar, el gobierno estaba tratando de crear una nueva institución que redefiniera las relaciones

gobierno abriese la “caja negra” del presupuesto. Por lo tanto, hay que tener en cuenta que ya existía cierta presión para participar en los asuntos presupuestarios. Más aún, en Brasil el presupuesto es famoso por ser manipulado por los gobiernos para estimular el clientelismo y favorecer intereses privados. En consecuencia, para democratizar el estado y promover la participación ciudadana era fundamental la eliminación (o una notable reducción) de estas prácticas. La segunda idea esencial consistía en que el presupuesto participativo debía ser un sistema universal de participación directa, abierto a todos los ciudadanos de Porto Alegre, en lugar de ser un proceso donde participaban los líderes de las asociaciones de vecinos y los movimientos populares.¹² Las asambleas regionales y más tarde también las asambleas temáticas, serían el instrumento que permitiese la amplia participación de la gente. Una tercera idea planteaba que el presupuesto participativo no funcionaría como sustituto sino a la par de las instituciones del sistema democrático representativo.¹³

Para comprender cómo podrían implementarse estas ideas vale la pena mencionar algunas palabras sobre el funcionamiento del sistema democrático representativo en las municipalidades de Brasil. Como sucede en otros países que no adoptan un sistema de gobierno parlamentario, en este nivel existen dos instituciones autónomas y separadas pertenecientes al sistema democrático representativo y que conforman el estado: el poder ejecutivo, que está a cargo de un alcalde y un vice-alcalde elegidos por períodos de cuatro años por mayoría de votos

de poder de la ciudad sin tener una idea clara de cómo funcionaría esta nueva institución. Y en último orden, aunque no en importancia, la situación financiera de la municipalidad era caótica. (Ver Verle y Muzzel en Horn: 1994).

¹² Por ejemplo, esa es una importante diferencia con respecto a la propuesta de democracia asociativa expuesta por Cohen y Rogers (1995). Su idea consiste en que para ampliar la democratización del estado es necesario establecer un complejo proceso de negociación entre los distintos grupos sociales. Este proceso también funcionaría en forma paralela (expresión de mi autoría) a las instituciones democráticas representativas, las cuales tendrían el poder de decisión de último recurso. Sin embargo, en mi opinión, un proceso de democracia participativa en el nivel local no es incompatible con la idea de democracia asociativa.

¹³ Podría decirse que el Partido de los Trabajadores, de hecho, no tenía otra alternativa. No podía simplemente sustituir las instituciones representativas tras ganar las elecciones. Eso hubiese significado la ruptura de la legalidad y una enorme crisis. Si bien el argumento es formalmente verdadero, no es válido. Como se mencionara antes, pese

(hoy en día, en las ciudades con más de 200.000 votantes, como sucede en Porto Alegre, si ningún partido o coalición logra superar la mayoría absoluta de votos en la primera ronda, se realiza una segunda ronda entre los dos que obtuvieron mayor cantidad de votos); y el poder legislativo (denominado “*Câmara Municipal*”) formado por 33 concejales (llamados “vereadores”¹⁴) que son elegidos por períodos de cuatro años mediante el sistema de voto proporcional. En materia presupuestaria, es tarea del ejecutivo formular la propuesta del presupuesto que debe ser enviada al poder legislativo para su discusión, modificación y aprobación. El poder ejecutivo puede vetar los cambios pero ese veto puede ser eliminado si el legislativo cuenta con un quórum especial.¹⁵ De manera que la legislatura tiene la función formal de aprobar el presupuesto. Pero, como bien señaló Santos (1998)¹⁶, si bien el presupuesto que aprueba el cuerpo legislativo debe contener todas las sumas monetarias correspondientes a los ingresos y a los gastos, no necesariamente debe detallar todos los proyectos y obras que el gobierno planea llevar a cabo. De hecho, conforme a la ley y a la tradición brasileña, este plan detallado (llamado Plan de Inversiones de Porto Alegre) es una función del poder ejecutivo.¹⁷

El presupuesto participativo fue concebido para cumplir una función precisamente en este campo de acción: la formulación de un plan detallado de inversiones.¹⁸ En términos simples, en

a la postura de desconfianza, el Partido de los Trabajadores siempre ha defendido la combinación de formas democráticas.

¹⁴ Por una razón práctica, denominaremos “vereadores” a los “vereadores”, mientras que en Porto Alegre se utiliza la palabra asesor para los representantes que son elegidos en el proceso del presupuesto participativo.

¹⁵ Al final del proceso, el ejecutivo puede impugnar la decisión legislativa en los tribunales.

¹⁶ Santos hace una sagaz, aunque bastante breve, observación sobre las relaciones entre el ejecutivo, el legislativo y el presupuesto participativo.

¹⁷ Funciona de la siguiente manera: el legislativo aprueba, por ejemplo, el gasto por parte del gobierno de X suma para pavimentación e Y para educación, y el uso de una parte de eso para gastos corrientes y otra parte para inversiones. El poder ejecutivo determina las calles que serán pavimentadas y las escuelas que serán construidas. En realidad, este procedimiento no es inusual en las democracias no parlamentarias.

¹⁸ El presupuesto participativo ha ido ampliando en forma gradual su área de influencia. En 1993-1994, comenzó a participar en las decisiones concernientes a los gastos corrientes como ser gastos en servicios y personal; sin embargo, el nivel de participación en estas cuestiones es mucho más limitado.

lugar de decidir sobre las inversiones por sí mismo,¹⁹ el gobierno organiza un sistema para compartir esas decisiones con la comunidad. Así pues, el presupuesto participativo fue creado por iniciativa del poder ejecutivo junto con el movimiento social organizado de la ciudad para operar dentro del ámbito del ejecutivo. Tal como suelen expresar los miembros de este poder en Porto Alegre, el proceso del presupuesto participativo fue posible gracias a un pacto político no escrito entre el gobierno y las asociaciones de la comunidad. Según este pacto, el gobierno por un lado transfiere una importante parte de su poder al pueblo que participa en forma voluntaria en un proceso abierto de debate y decisión. Por el otro lado, queda establecido que todas las demandas y propuestas de la población deben canalizarse a través del presupuesto participativo. El proceso cumple reglas que son determinadas por los mismos participantes, en general con el acuerdo del gobierno.²⁰ Los resultados de este proceso son la propuesta de presupuesto que es enviada a la Cámara Municipal (que, como se mencionó antes, tiene la prerrogativa legal de aprobarlo) y el plan de inversión que el gobierno debe llevar a cabo.

De todas maneras cabe destacar que, si bien el presupuesto participativo fue creado sin la directa participación del cuerpo legislativo²¹ con el fin de discutir y decidir un tema perteneciente

¹⁹ Cabe mencionar que en el período anterior esas decisiones se tomaban siguiendo tanto criterios técnicos como procedimientos clientelistas. Es evidente que era muy común encontrar una combinación de ambos. Está de más decir que muchos “vereadores” se mostraban muy activos como intermediarios en las relaciones clientelistas. El poder ejecutivo necesitaba apoyo del poder legislativo para diversos temas importantes. Este apoyo se negociaba con los “vereadores” a cambio de obras que se realizarían en diferentes partes de la ciudad. El “vereador” que negociaba un proyecto para una región determinada aparecía ante la comunidad como la parte responsable de atraer inversiones. Sin embargo, las relaciones clientelistas no eran sólo prácticas de los “vereadores”; había miembros del ejecutivo y líderes de la comunidad que también se mostraban muy activos en estas relaciones.

²⁰ Todas las reglamentaciones del presupuesto participativo se encuentran en un pequeño libro cuyo título es “*Orçamento Participativo: Regimento Interno*” (*Prefeitura Municipal de Porto Alegre [PMPA]: 1995*). Sin embargo, los participantes pueden cambiar estas reglas todos los años.

²¹ Muchos “vereadores” – principalmente los defensores del gobierno, aunque no sólo ellos – han participado en el proceso desde el principio, pero como individuos. En mi opinión, la organización del presupuesto participativo no podría ser de otra manera. De hecho, si el ejecutivo hubiese elegido otra forma, es muy probable que hubiese fracasado, no sólo porque el gobierno era minoría en la Cámara de “vereadores” (y aún lo es) sino también porque había un evidente conflicto radical de intereses y concepciones. El poder ejecutivo por su parte tenía la intención y la voluntad política de compartir el poder con la comunidad, y lo hizo conforme a la ley y a través de un proceso abierto de discusión. Además, como se mencionó previamente, durante la campaña electoral el Partido de los Trabajadores había asumido el compromiso de desarrollar un mecanismo efectivo de participación. Y por otro lado,

a la esfera del poder ejecutivo, este último siempre había tratado los asuntos presupuestarios, al menos en forma parcial, junto con el legislativo (independientemente del habitual propósito clientelista de esta asociación). Por otro lado, era inevitable que surgiera una superposición, dado que el presupuesto participativo decide acerca de una parte de un todo sobre el cual la legislatura tiene la prerrogativa constitucional de expedirse. De manera que para que el pacto funcione bien la legislatura debe estar en cierta forma de acuerdo con él, porque esta institución, que no es precisamente voluntaria, también debe compartir una parte de su poder (lo que en concreto significa perder una parte de poder). Dicho de otra forma, la legislatura (una tercera parte involucrada) puede en teoría romper el pacto existente entre el gobierno y la comunidad, considerando que la Cámara de “vereadores” podría llegar a aprobar un presupuesto incompatible con las decisiones que el presupuesto participativo (junto con el gobierno) toma en materia de inversiones. Esta fuente latente de contradicción extrema, resulta ser un elemento crítico del presupuesto participativo. Para ampliar el análisis, expliquemos rápidamente el proceso de elaboración del presupuesto de la ciudad de Porto Alegre.

El proceso completo de formulación del presupuesto presenta tres etapas distintas²²: las dos primeras se realizan a través del mecanismo del presupuesto participativo y la tercera a través de la legislatura. La primera etapa, que va de marzo a junio, es aquella en la cual el pueblo participa en forma directa en las asambleas regionales y temáticas. Existen dieciséis asambleas regionales y cinco asambleas temáticas. Una gran cantidad de personas participa en estas asambleas (se realizan dos grandes asambleas por año en cada región y por cada tema) y también

había una intensa expectativa de que se desprendería de los movimientos populares y sociales de la ciudad que habían estado exigiendo la participación durante mucho tiempo. Cabe aclarar que la mayoría de los líderes de estos movimientos no estaban afiliados al Partido de los Trabajadores. Muchos de ellos estaban afiliados a otros partidos – en especial al partido populista de centro-izquierda llamado "*Partido Democrático Trabalhista*" que se oponía al gobierno –, y muchos no estaban afiliados a ningún partido político. Como se argumentará luego, el carácter no partidista es un elemento clave que asegura la legitimidad del presupuesto participativo.

en pequeñas reuniones organizadas por las mismas comunidades y que tienen lugar en el período transcurrido entre las dos asambleas.²³ Durante esta etapa los participantes definen las prioridades y eligen a sus representantes (delegados y consejeros).²⁴ La segunda etapa, que transcurre de junio a diciembre, es aquella en la cual las instituciones representativas del presupuesto participativo (el Foro de Delegados y el COP) trabajan junto al gobierno²⁵ para formular el presupuesto y el plan de inversiones. Esta segunda etapa está caracterizada por un proceso generalizado de negociaciones. Basándose en las prioridades definidas por las comunidades (y también en los criterios objetivos que tienen en cuenta la cantidad de personas que se benefician con determinada obra y el nivel de necesidad de infraestructura urbana de una región específica), el gobierno elabora una primera parte de la propuesta del presupuesto. Esta parte luego es enviada a los actores del proceso para que opinen al respecto. Se generan intensos debates entre el gobierno y los consejeros, entre los mismos consejeros, entre los consejeros y los delegados y entre estas dos partes (y el gobierno) y las comunidades. A partir de estos debates se formulan nuevas propuestas. Hacia fines de septiembre, el COP vota sobre la propuesta de presupuesto que

²² Una completa descripción del proceso puede encontrarse en Navarro (1996), Genro y Souza (1997), Fedozzi (1997) y Santos (1998).

²³ Más de 14.000 personas en 1995 y más de 17.000 en 1997 asistieron a las asambleas regionales y temáticas. Se estima que la cantidad de personas que participan por año en todas las reuniones relacionadas con el proceso (incluidas muchas que son organizadas por las mismas comunidades) es en realidad mucho mayor. Más de 1.000 entidades y asociaciones vecinales participan en el proceso de movilización de la población (Fuente: PMPA).

²⁴ Los delegados son elegidos de acuerdo con el número de participantes de las asambleas. La cantidad anual de delegados oscila entre ochocientos y mil. Conforman el Foro de Delegados y su función principal es mantener a las comunidades informadas y coordinar el proceso de negociación dentro de las regiones y las estructuras temáticas. Los consejeros son elegidos a razón de dos por cada región y por cada estructura temática; y forman la institución representativa central del presupuesto participativo llamada Consejo Municipal de Plan de Gobierno y Presupuesto (COP) o consejo municipal de plan de gobierno y presupuesto. Su función es coordinar las negociaciones entre las regiones y las estructuras temáticas, así como discutir y aprobar la propuesta de presupuesto y el plan de inversiones. Tanto los delegados como los consejeros son elegidos por un período de un año y pueden ser reelectos por un período más. Como se dijo antes, poseen un mandato vinculante y pueden ser removidos en cualquier momento mediante un quórum especial. No pueden ocupar ningún cargo político en el gobierno.

²⁵ Dos organismos gubernamentales trabajan en forma estrecha con el presupuesto participativo: la Coordinación de Relaciones con la Comunidad (CRC) y el Gabinete de Planeamiento (GAPLAN). Pero todos los otros departamentos gubernamentales participan activamente en el proceso.

luego será enviada por el ejecutivo a la legislatura. De septiembre a diciembre, el proceso de negociación continúa, pero ahora centrado en el plan de inversiones.

Mientras tanto, la Cámara de “vereadores” comienza a discutir el presupuesto en octubre y se produce aquí un doble proceso. Por un lado, también hay una intensa negociación entre la legislatura, los consejeros y el gobierno. Por el otro lado, el gobierno y los consejeros, con apoyo de las comunidades, ejercen una fuerte y abierta presión sobre la Cámara de “vereadores”. El objetivo de este proceso (mediante negociaciones y presión) es obviamente hacer que el presupuesto se aleje lo menos posible de la propuesta definida por el presupuesto participativo. El objetivo de los “vereadores” consiste en introducir enmiendas que pueden, a la larga, modificar la propuesta de manera significativa.²⁶ Hasta el momento y pese a haberse vivido situaciones muy tensas, estas complejas relaciones políticas por lo general producen cambios que no afectan la estructura general de la propuesta de presupuesto, dado que son compatibles con las decisiones del presupuesto participativo.

No obstante, por lo expuesto hasta ahora ha quedado claro que la creación y el funcionamiento del presupuesto participativo ha tenido un poderoso impacto en las instituciones democráticas representativas de la ciudad de Porto Alegre, tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo, aunque en formas y niveles muy distintos. Los conflictos con el ejecutivo son sobre todo de naturaleza administrativa²⁷, aunque esto no significa que no hayan surgido conflictos políticos entre el ejecutivo y el presupuesto participativo. En realidad, cada vez aparecen con mayor frecuencia a medida que el presupuesto participativo adquiere mayor fuerza y conciencia de su autonomía. No obstante, estos conflictos políticos han ocurrido en un contexto de

²⁶ Es evidente que esta afirmación es bastante esquemática. Hay posturas totalmente diferentes dentro de la legislatura según las relaciones partidarias y las relaciones con las comunidades. Pero creo que es apropiado contrastar la conducta de las distintas instituciones y no de las personas.

²⁷ Más adelante volveremos a tratar el impacto del presupuesto participativo sobre la gestión administrativa.

cooperación general que se desprende del entendimiento mutuo en materia de principios democráticos participativos.

Es evidente que los conflictos entre la legislatura y el presupuesto participativo son más bien de naturaleza política e incluso institucional. Entre el cuerpo legislativo y el presupuesto participativo hay conflictos tanto de poder como de legitimidad.²⁸ El conflicto de poder se expresa en la lucha por competencias y por el control de los recursos. Una importante manifestación de esta confrontación es el ya mencionado proceso de discusión y votación del presupuesto que se lleva a cabo en la legislatura todos los años. Otro ejemplo es el problema de la legalización del presupuesto participativo. La idea de legalizar el presupuesto participativo, que originalmente fue una propuesta lanzada por miembros del ejecutivo y líderes de la comunidad, hace poco tiempo que se convirtió en un estandarte que esgrimen los legisladores que se oponen radicalmente al proceso.²⁹ Han presentado algunas propuestas muy detalladas que no tienen otro propósito que el de reducir en forma significativa el alcance del presupuesto participativo.

²⁸ Considero que hay conflictos de poder y legitimidad (Santos, 1998: 503), pero le he cambiado el significado a esta idea. Santos utiliza la expresión más fuerte de "dualidad de poder y dualidad de legitimidad", que a mi entender es bastante exagerada. La dualidad de poder y legitimidad implica que una de estas dos instituciones (legislatura y presupuesto participativo) debe, a la larga, imponerse sobre la otra; es decir que no pueden combinarse de manera efectiva en el largo plazo. No creo que ese sea el caso, dado que, a pesar de todos los problemas, ya hace diez años que existen. Además, me parece que las dos pueden acomodarse en la teoría y en la práctica.

²⁹ Si bien la constitución municipal ("*Lei Orgânica do Município*") incluye que el presupuesto debe ser formulado con la participación de los ciudadanos de Porto Alegre, hasta la fecha, ninguna ley municipal respalda el presupuesto participativo. Como lo expresa Fedozzi (1997), el problema de la legalización del presupuesto participativo ha sido bastante polémico, incluso dentro del gobierno. La primera propuesta para legalizar el presupuesto participativo fue presentada por Clovis Ilgenfritz, un "vereador" del Partido de los Trabajadores que antes había ocupado un importante cargo en el gobierno. Muchos miembros del gobierno y muchos consejeros y delegados respaldaron esta propuesta. No obstante eso, en octubre de 1994 el gobierno decidió no llevar a cabo un proceso de legalización porque hubiese restringido mucho al presupuesto participativo. El gobierno ha mantenido la misma postura desde ese entonces. Mientras tanto, hubo "vereadores" de la oposición que abogaron por un debate al respecto. Sin embargo, hay que resaltar que este cambio de postura en algunos firmes opositores de la participación ciudadana no sólo significa que quieren aprobar una ley de restricción del presupuesto participativo sino también que ya no pueden seguir proponiendo la simple eliminación del proceso. En otras palabras, esto significa que se han percatado de que reconocer su legitimidad es un punto de partida para tratar de modificarlo.

El conflicto de legitimidad se manifiesta en la lucha por el respaldo del público y muestra las tensiones que existen entre dos concepciones muy distintas de la democracia que dan lugar a instituciones democráticas contrastantes. Por un lado, la legitimidad de la democracia representativa está basada en las elecciones periódicas realizadas cada cuatro años, en la autonomía de los representantes y en la competencia entre los partidos. Por el otro lado, la legitimidad de la democracia participativa se basa en la participación directa y voluntaria, en un mandato vinculante y en la competencia (y la negociación) entre las comunidades y los líderes populares. Por un lado se encuentra la legitimidad que se desprende de la débil participación de todos (a través del voto).³⁰ Por el otro, está la que se desprende de la activa participación (directa) de algunos.³¹ Por un lado, se encuentra la previsibilidad que proviene de la política profesional; y por el otro, la incertidumbre que surge del activismo social.

¿Entonces cuál es la mejor forma de organizar una comunidad política destinada a lograr una democracia más sólida? En mi opinión, la experiencia de Porto Alegre ha demostrado que, a pesar de los constantes y profundos conflictos existentes entre las instituciones de los sistemas democráticos representativos (en especial el parlamento) y las de los sistemas democráticos participativos, la respuesta a ese interrogante no debe ser necesariamente ni una cosa ni la otra.

³⁰ Desafortunadamente, en Brasil el voto todavía es obligatorio. De todos modos, siempre habrá muchas más personas que vayan a votar que las que asistan a las asambleas y reuniones, a pesar de que la concurrencia electoral ha disminuido en muchas democracias occidentales donde el voto es voluntario. Como lo muestra Mansbridge (1983) en su análisis de las reuniones comunitarias de Nueva Inglaterra en los Estados Unidos, incluso en comunidades muy reducidas muchas personas ni siquiera asisten a las asambleas por muchas razones distintas. Algunas no tienen tiempo. A otras no les gustan los conflictos que son inherentes a la política. Otras consideran que la participación no dará ningún resultado. Otras simplemente no tienen la voluntad de asistir, y así muchas más. Sin embargo, la predisposición de la gente no es estática. Como señala Abers (1998a) en su análisis del presupuesto participativo, muchas personas pueden cambiar de opinión cuando ven que el proceso es legítimo y efectivo.

³¹ El derecho a participar en las asambleas del presupuesto participativo es universal, pero obviamente no es obligatorio. Teniendo esto en cuenta, el nivel de participación es muy elevado y ha ido en aumento, como lo demuestran las estadísticas. Es posible que en el futuro la cantidad de participantes sea incluso mayor. En todo caso, no cabe duda que los participantes de las reuniones y asambleas populares siempre serán la minoría de la sociedad, como se menciona en la nota 29. Sin embargo, habría que considerar que esta numerosa y activa minoría cuenta con poderosas redes dentro de la sociedad y, de hecho, refleja los intereses y las opiniones de un sector mucho más grande de la población.

Es más, ha demostrado que precisamente las tensiones entre los distintos tipos de instituciones democráticas pueden enriquecer el sistema democrático.

Pero desarrollemos más ese argumento para respaldar esta afirmación. Los conflictos de poder no son inusuales ni siquiera en un contexto democrático representativo tradicional. Por el contrario, los conflictos entre el poder ejecutivo y el legislativo son prácticamente la norma cuando la oposición domina a este último.³² Muchas crisis institucionales surgen de la lucha entre estos poderes. En este sentido, resulta interesante señalar que durante los últimos diez años (período en que funcionó el presupuesto participativo) no ha surgido ninguna crisis institucional en la ciudad de Porto Alegre. Esto ha sido así, a pesar de que la situación es más compleja a raíz de la existencia del presupuesto participativo y que el parlamento municipal siempre ha estado dominado por la oposición (y no es para nada dócil con respecto al ejecutivo).

Es verdad que la legislatura de Porto Alegre, involuntariamente, perdió poder con la introducción del sistema democrático participativo. Sin embargo, es necesario señalar que la pérdida de poder de la legislatura no ha hecho que el ejecutivo sea más fuerte. De hecho, ambas instituciones cedieron poder a una tercera parte, por así decirlo. Pero esta tercera parte – el presupuesto participativo – no es una institución del estado; es en realidad una institución mediadora entre la sociedad y el estado. Trabaja fuera del ámbito estatal y su función es precisamente organizar las demandas de la sociedad y canalizarlas hacia las instituciones del estado. Por eso, si bien el presupuesto participativo superpone las competencias y lucha por

³² Cuando el gobierno predomina, es bastante común que el parlamento quede subordinado al ejecutivo, incluso en los sistemas democráticos avanzados. Esto se comprueba más en América Latina, por ejemplo. Por cierto, no fue por accidente que en los últimos años los parlamentos de tres países distintos (Perú, Argentina y Brasil) hayan cambiado las reglas de juego para permitir la re-elección a presidente con el objetivo explícito de favorecer a los posibles dueños del poder presidencial. A propósito, la literatura dedicada a las ciencias políticas contiene muchísimos debates sobre el problema de subordinación del parlamento al poder ejecutivo. En su impactante análisis de lo que denominó la decadencia del parlamentarismo en la República de Weimar en Alemania, Carl Schmitt (1985) expresó en 1923 que el parlamento se transforma en una mera fachada en la medida en que las decisiones sean tomadas a puertas cerradas por pequeños comités y por la burocracia del poder ejecutivo.

conseguir poder, no sólo tiene una distinta fuente de legitimidad sino también una función y un espacio diferente dentro de la sociedad. Además, ni el poder ejecutivo ni el legislativo perdieron legitimidad³³ a pesar de haber perdido poder³⁴. En realidad, el amplio proceso de consulta y negociación popular que precede la definición formal y la ejecución de los proyectos garantizan una legitimidad mucho mayor para las decisiones y las instituciones que las toman. Dicho de otra manera, el presupuesto participativo crea un puente que reduce la distancia entre la sociedad y las instituciones del estado y así pues el proceso completo de la toma de decisiones se vuelve más legítimo y más transparente también.

Por cierto, no es una casualidad que los resultados políticos del presupuesto participativo en la ciudad de Porto Alegre, tal como ya fue señalado en toda la literatura al respecto, hayan sido la afirmación de una ciudadanía muy activa y consciente, por un lado³⁵, y por el otro el aumento del debate y la transparencia en el tratamiento de los asuntos públicos. La actividad del presupuesto participativo ha otorgado mayor responsabilidad al cuerpo ejecutivo y al legislativo y provocó una marcada reducción en las relaciones de corrupción y clientelismo.

No cabe duda que la combinación de democracia representativa y participativa vuelve el proceso político mucho más complejo y conflictivo. En cierto sentido, la estabilidad del proceso político también se vuelve más frágil. Pero, al mismo tiempo, al articular distintos tipos de

³³ En lo que se refiere al parlamento, esta afirmación sería seguramente refutada a primera vista, considerando que se ha opuesto al proceso de democracia participativa. No obstante, no existen pruebas sólidas para decir que el parlamento tiene menor legitimidad hoy en día que la que tenía hace diez años. Por el contrario, la misma institución y sus miembros tienen prestigio en la ciudad y las elecciones de “vereadores” son siempre muy competitivas.

³⁴ Y, de hecho, hasta el parlamento conserva una gran autoridad. Conserva todas las funciones habituales de los parlamentos, incluso las relacionadas con los asuntos presupuestarios. Como se mencionó antes, la legislatura de Porto Alegre sigue siendo la institución que por ley tiene la autoridad para aprobar el presupuesto. Que utilice este poder con discreción, aunque a veces de manera involuntaria, no es una simple consecuencia de la presión y la negociación impulsada por el poder ejecutivo o por los delegados y asesores del presupuesto participativo. También es el resultado de reconocer tanto el poder social de las demandas que conforman la propuesta del presupuesto como la legitimidad del proceso. De lo contrario, la oposición, al ser mayoría, tendría una firme razón para realizar grandes cambios.

legitimidad y al crear nuevos mecanismos para controlar e inducir el funcionamiento de las instituciones del estado, esta combinación acerca la comunidad política a un ideal de democracia en el que la distancia entre los gobernantes y los gobernados, que es inherente a la modernidad, no se convierte en un abismo imposible de ser cruzado. En síntesis, la forma de lograr una democracia más sólida (o radical) no consiste ni en mejorar las instituciones representativas ni en introducir una democracia participativa pura, como lo propone la antigua concepción de los consejos populares (o de trabajadores). En el primer caso, la precariedad de la relación entre los ciudadanos y los representantes nunca se verá reducida. En el segundo caso, la tentación de confundir a la sociedad con el estado debilitará el proceso democrático y la idea misma de participación autónoma.

En la última parte de este documento sostendré que lo que precisamente se necesita en la actualidad es una teoría democrática que pueda articular de manera coherente estas dos formas distintas de democracia. En mi opinión, los conceptos de sociedad civil (Cohen y Arato: 1997) y esfera política (Habermas: 1989) son esenciales para hacerlo, porque permiten desarrollar una concepción más sutil de democracia radical, en la cual el espacio fundamental de la participación popular no se ubica en el estado sino dentro de la sociedad. Pero discutamos primero el desempeño del gobierno de Porto Alegre en el contexto de la experiencia del presupuesto participativo.

Presupuesto participativo y desempeño gubernamental

Cuando el Partido de los Trabajadores llegó al poder, pensaba que el sistema democrático participativo podía incrementar la legitimidad de las decisiones gubernamentales. Pero si bien

³⁵ Esto no está limitado a los participantes del presupuesto participativo. En lo que se refiere al presupuesto participativo, en la ciudad se ha estado llevando a cabo un proceso de debate mucho más amplio sobre los asuntos

fue seguramente esa idea la motivación esencial para desarrollar el presupuesto participativo, también consideraba que la democracia participativa podía mejorar el desempeño del gobierno en la medida en que ayudara a identificar las verdaderas prioridades de la sociedad y otorgara mayor transparencia al gobierno. A pesar de que esta idea a menudo es sustentada por los defensores de los mecanismos participativos, es generalmente refutada tanto en las teorías modernas de democracia más difundidas como en la postura predominante en lo relativo a planeamiento. Además, existe una concepción generalizada de que la democracia representativa es la única forma de democracia compatible con la especialización (burocratización) de las funciones públicas que necesitan las sociedades complejas.

En realidad, la democracia representativa y la burocratización en las sociedades occidentales son fenómenos asociados. A comienzos del siglo, Weber ya observaba que el proceso de construcción del estado moderno se caracterizaba por el desarrollo simultáneo de la democracia de masas (representativa) y la burocratización. Como lo expresa con claridad Weber (1946: 224): "La burocracia inevitablemente acompaña al moderno sistema democrático de masas en contraste con el autogobierno democrático de pequeñas unidades homogéneas". De manera que, el tamaño y la complejidad de la sociedad moderna exigía organizar el estado en una forma mucho más especializada y eficiente. La consecuencia lógica fue el avance de la burocratización del estado. La forma de democracia compatible con este proceso fue la democracia representativa porque implica una participación popular más limitada en los asuntos públicos y la transformación hacia una profesionalización en la esfera de la política.

Por cierto, la participación popular surgió y algunas veces en gran escala en las democracias de masas que existían en muchos países europeos durante las primeras décadas del siglo XX. Era una época de agitación social, ideales revolucionarios y partidos socialistas fuertes

que representaban el canal de expresión política de los trabajadores y de los segmentos populares de la sociedad. No obstante eso, el proceso de transformación de la política en una actividad profesional que acompañaba la burocratización del estado ya estaba en camino. Michels (19..) luego demostró que se estaba desarrollando un proceso de burocratización en los mismos partidos socialistas (o social-demócratas). En forma gradual pero inapelable, la separación entre los gobernantes (profesionales cuya principal actividad en la sociedad era de alguna manera la política) y los gobernados (las masas) estaba aumentando dentro de estos partidos. Por eso, ni siquiera los organismos institucionales que fueron en su origen concebidos como actores democráticos colectivos, con el objetivo de organizar la participación de la gente común en la política, pudieron resistir el avance de la especialización progresiva que se estaba llevando a cabo, lo que llevó a excluir a la ciudadanía del proceso de toma de decisiones. El resultado fue inevitable: el gobierno de las instituciones complejas – y especialmente del estado, la más compleja de todas ellas - que caracterizan a las sociedades industrializadas requiere un nivel de burocratización que no puede conciliarse con la participación generalizada de manera sencilla. Como señala Pateman (1970: 02): "u organización [bureaucratización], que en el siglo XX parecía indispensable, o democracia [entendida como el gobierno del pueblo por medio de una máxima participación],³⁶ pero no ambas".³⁷

Básicamente, estos dos fenómenos –burocratización y democracia representativa- se han desarrollado juntos en el siglo XX. Además, existe una especie de afinidad selectiva entre ambos: son procesos interconectados y su interacción es tema de gran discusión en las teorías

³⁶ Las expresiones entre corchetes son propias del autor.

³⁷ Por un lado, la caída de los regímenes democráticos de masas y el surgimiento del fascismo y el nazismo en algunos países durante las décadas de 1920 y 1930 (ambos respaldados por movimientos que se habían potenciado con la manipulación de masas [Pateman: 1970]) y por el otro, el gran estado burocrático y autoritario que se estaba desarrollando como consecuencia de la revolución soviética crearon el clima para la difusión de una postura todavía más realista de la democracia. Esta postura postulaba que la amplia participación popular debía ser evitada no sólo

contemporáneas de la democracia. Por otro lado, se ha utilizado la necesidad de una mayor especialización de las funciones del estado para sustentar, en la teoría y en la práctica, la idea de que una amplia participación popular en los asuntos públicos y un gobierno eficiente son incompatibles en las sociedades industrializadas. En cierta medida, la fortaleza de la democracia representativa es precisamente su compatibilidad, aunque no sin conflicto, con un estado organizado sobre bases profesionales (y también con una economía de mercado); y al mismo tiempo conserva una relación con el concepto de autogobierno del pueblo, en la medida en que se base en la participación universal (aunque débil) de los miembros de la sociedad.³⁸

Por otro lado, el área de planificación se expandió en la década de 1940 y 1950 en gran medida basándose en la idea de que el estado burocrático, es decir el estado entendido como un aparato estructurado sobre la base del conocimiento técnico, era el agente encargado de formular e implementar las políticas públicas. En el contexto de esta postura más bien tecnocrática, el estado, ya sea a nivel local o nacional, debía ser aislado no sólo de la influencia de la gente común y los grupos civiles de la sociedad, sino también de los partidos políticos y los políticos. Como señala Friedmann citando a Tugwell (1998: 19), los planificadores tenían la misión de

porque resulta difícil conciliarla con un gobierno eficiente sino también porque da lugar al totalitarismo, ya sea de derecha o de izquierda.

³⁸ Soy consciente de que en cierto sentido estoy simplificando las cosas. Es cierto que el espacio reservado para la participación popular no es uniforme ni en las distintas teorías de democracia representativa ni en los diferentes países democráticos. Además, el amplio catálogo de derechos que en general existe en los regímenes democráticos representativos, en teoría posibilita un gran debate público y una movilización popular que afecta el proceso de decisión. A su vez, los arreglos institucionales que se establecieron en distintos países democráticos desarrollados reflejan en realidad una gran variedad de niveles de influencia por parte de la sociedad (a través de grupos organizados) sobre los asuntos públicos (pienso aquí especialmente en los arreglos neocorporativistas de Europa Occidental [Ver Berger: 1981]). Sin embargo, nada de esto invalida el supuesto esencial que plantea que los mecanismos democráticos representativos terminan favoreciendo las dos facetas de la débil participación popular y de la transformación de la política en un actividad profesional. Y lo que es más, la estricta y creciente separación entre los votantes (ciudadanos) y los representantes (políticos profesionales) que caracteriza a la democracia representativa ha fomentado el aumento de la burocratización del estado, es decir, una mayor reducción de la influencia que tiene la sociedad en los asuntos públicos. En mi opinión, no es una simple coincidencia que la tendencia de los regímenes democráticos representativos de cualquier parte del mundo, como fue observado por muchos expertos, haya sido una reducción gradual pero continua en la participación pública (incluso a través del voto). Y tampoco es una coincidencia que las teorías realistas (o elitistas) de la democracia se hayan generalizado tanto a partir de la publicación del famoso libro de Schumpeter (1962).

tratar todos "los intereses particulares y corporativos que a menudo imperan" y de ir "más allá del alboroto de la política" con el propósito de descubrir e implementar "los intereses generales del pueblo con una perspectiva de largo plazo". Los instrumentos para implementar en la práctica esta concepción eran los planes elaborados o los planes maestros, a nivel local, guiados por "el modelo de planificación general racional" (Sanyal: 1999).

Es cierto que hubo muchos cambios importantes en el área de la planificación desde ese entonces. Según Friedman (1998) y Sanyal (1999), hubo un cambio radical durante los turbulentos años de la década de 1960, cuando la política comenzó a ser incorporada de manera intensiva en la planificación como resultado de las luchas sociales generalizadas.³⁹ En esa época, algunos planificadores sociales, liderados por Paul Davidoff, comenzaron a criticar con dureza la perspectiva tecnocrática de la planificación y "pasaron de ser defensores de un interés presuntamente público a ser defensores de los sectores sin poder de nuestras ciudades...." (Friedman, 1998: 19). Se fueron desarrollando en forma sucesiva diversos enfoques (influenciados por Habermas y Foucault, entre otros) que criticaban la postura tecnocrática e intentaban incorporar a los actores sociales en la planificación.⁴⁰

Sin embargo, me atrevería a decir que, si bien todos estos son importantes cambios teóricos, la postura predominante en materia de planificación es todavía muy escéptica de la posibilidad de conciliar un gobierno eficiente con un verdadero proceso de participación

³⁹ En algunos casos, hasta tal punto que los planificadores "perdieron la capacidad de hacer una diferenciación entre ambas actividades" (Sanyal: 1999), es decir, entre la planificación y la política.

⁴⁰ A partir de la década del setenta y con la difusión de la ideología neoliberal, la planificación comenzó a ser muy criticada desde los círculos externos a esa área. Al estar identificada con el estado y con la intervención gubernamental, la idea misma de la planificación fue atacada (Sanyal: 1999). Está de más decir que desde la óptica neoliberal la idea fundamental no es ni abogar por los que no tienen poder ni incorporar a los actores sociales en el proceso de decisión, sino más bien reducir en forma significativa la esfera de acción del estado en favor de una economía de mercado competitiva. El neoliberalismo respalda la participación social en los grupos voluntarios de la sociedad siempre y cuando no dé lugar a presiones de expansión estatal ni a intervenciones que afecten la eficiencia de la economía de mercado. En otras palabras, el neoliberalismo acepta la participación social siempre que no se convierta en una actividad política.

popular.⁴¹ Tal como señala Sanyal (1999), no existe relación entre las nuevas teorías que conciben la planificación como un proceso de mayor diálogo entre los actores sociales, económicos y políticos y la actividad de los planificadores, quienes siguen dependiendo de técnicas basadas en el modelo de planificación general racional.⁴² De hecho, si observamos lo que sucede en el área de planificación a nivel local, regional, nacional e incluso internacional (pese a las grandes diferencias de capacidades entre las distintas regiones del mundo), la práctica que prevalece aún se encuentra muy afectada por la perspectiva tecnocrática.

Es obvio que las dificultades planteadas para la posible implementación de un sistema democrático participativo en el contexto de la gran diferenciación entre el estado y la sociedad que caracteriza a la modernidad no son el mero resultado de una postura tecnocrática de la planificación o de una idea elitista de la democracia. Sin temor a equivocarse, el hecho de que haya habido una creciente sofisticación de las funciones del estado y de que el proceso de decisión requiera siempre mayor información y conocimientos especializados dificulta mucho más la combinación de una amplia participación popular con un gobierno eficiente. No obstante eso, hasta el momento la experiencia de Porto Alegre ha demostrado que la democracia participativa no es necesariamente un obstáculo para la eficiencia y que en algunos casos hasta puede ser un factor para mejorar el desempeño del gobierno. Como se demostrará aquí, en los

⁴¹ Este énfasis en un verdadero proceso de participación es bastante importante debido a que recientemente se ha convertido en el tema de conversación de moda en lo referente a mecanismos de participación. A los organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Internacional de Desarrollo les agrada utilizar lo que se denomina proyectos "orientados a la demanda", en particular en materia de programas sociales. En estos tipos de proyectos, se supone que la comunidad elige entre muchas alternativas. Sin embargo, como lo demuestran Tendler y Serrano (1999) en sus análisis de los fondos sociales brasileños, los mecanismos participativos no se usan a menudo como un proceso de poder compartido sino más bien como un proceso de legitimación de las decisiones tomadas por otra persona. Tal como lo expresan ellos (1999: 42): "Muchos funcionarios de asociaciones y otros miembros de la comunidad notificaron, con frecuencia sin rencor y algunas veces hasta con orgullo, cómo otras personas habían elegido por ellos o habían instado firmemente a elegir algo determinado."

⁴² Analizar en profundidad las causas de esta falta de correspondencia no es ni el objetivo de este trabajo ni el autor tiene los conocimientos para hacerlo. Sin embargo, supongo que aunque la postura tecnocrática tradicional haya desarrollado herramientas para ofrecer confianza técnica y haya sistematizado la actividad de planificación, estas nuevas teorías todavía carecen de capacidad para hacerlo.

últimos diez años en los que este proceso se estuvo llevando a cabo, el gobierno de Porto Alegre ha funcionado bien en muchas áreas, tanto al compararlo con el período anterior como con otros gobiernos locales de Brasil.

Comencemos por considerar el desempeño financiero. En este período, el gobierno logró convertir una situación de caos en una situación de equilibrio sustentable. En 1989, los ingresos totales de Porto Alegre apenas alcanzaban para cubrir los salarios y eran mucho menores que los gastos totales. De manera que en ese primer año en que el Partido de los Trabajadores llegó al gobierno, la ciudad tuvo un déficit fiscal considerable. Como se muestra en la figura 1.0, a partir de 1990 los ingresos totales se fueron elevando cada vez un poco más con respecto a los gastos totales. Esto significa que el gobierno mantuvo un superávit fiscal durante casi diez años, a pesar de que en promedio el gasto de capital en relación con el gasto total subió en forma significativa. Este cambio fue posible debido al sostenido crecimiento de la recaudación y la relativa reducción de los gastos corrientes.

Municipalidad de Porto Alegre
Ingresos y Gastos (en dólares estadounidenses)
Valores en reales convertidos a dólares
al tipo de cambio de diciembre de 1998⁴³

PERIOD	INGRESOS TOTALES	INGRESOS POR IMPUESTOS	INGRESOS SOSTENIDOS	INGRESOS NO SOSTENIDOS	GASTOS TOTALES	GASTOS EN INVERSIONES	GASTOS SOSTENIDOS	GASTOS NO SOSTENIDOS
1989	200.181.879,79	73.912.522,77	0,00	200.181.879,79	228.187.444,90	4.225.511,38	0,00	228.187.444,90
1990	278.048.713,85	98.923.349,40	0,00	278.048.713,85	262.144.731,85	17.595.775,73	0,00	262.144.731,85
1991	301.288.051,79	120.025.833,42	0,00	301.288.051,79	303.266.499,16	34.013.845,16	0,00	303.266.499,16
1992	327.954.847,74	117.107.825,92	0,00	327.954.847,74	300.445.982,29	46.769.153,24	0,00	300.445.982,29
1993	321.458.062,37	99.364.815,44	0,00	321.458.062,37	290.224.402,62	25.508.119,69	0,00	290.224.402,62
1994	374.279.337,11	120.256.316,12	0,00	374.279.337,11	373.144.266,52	64.970.884,50	0,00	373.144.266,52
1995	426.539.466,57	159.731.345,99	0,00	426.539.466,57	412.618.336,25	35.419.180,02	0,00	412.618.336,25
1996	505.746.019,29	173.824.506,38	69.187.151,34	436.558.867,95	498.378.914,49	34.663.287,89	62.414.876,41	435.964.038,09
1997	672.992.095,81	188.085.353,23	229.177.004,38	443.815.091,43	672.035.488,59	22.906.596,11	236.901.663,64	435.133.824,96
1998	727.043.208,84	196.759.552,25	226.861.387,68	500.181.821,16	706.572.262,90	44.502.197,93	230.575.374,19	475.996.888,72

Figura 1.0 (Fuente: *Prefeitura Municipal de Porto Alegre*)

Como se observa en la Tabla 1.0, de 1989 a 1998, los ingresos de la Municipalidad de Porto Alegre se incrementaron en dos veces y media en términos reales. Este sorprendente crecimiento se debe en parte al proceso de descentralización que se realizó en Brasil en los años posteriores a la promulgación de la nueva Constitución Federal de Brasil de 1988. Pero por otro lado se debe al gran esfuerzo realizado por el mismo gobierno municipal.⁴⁴ Este esfuerzo ha tenido dos componentes principales. El primero y más importante consiste en una serie de

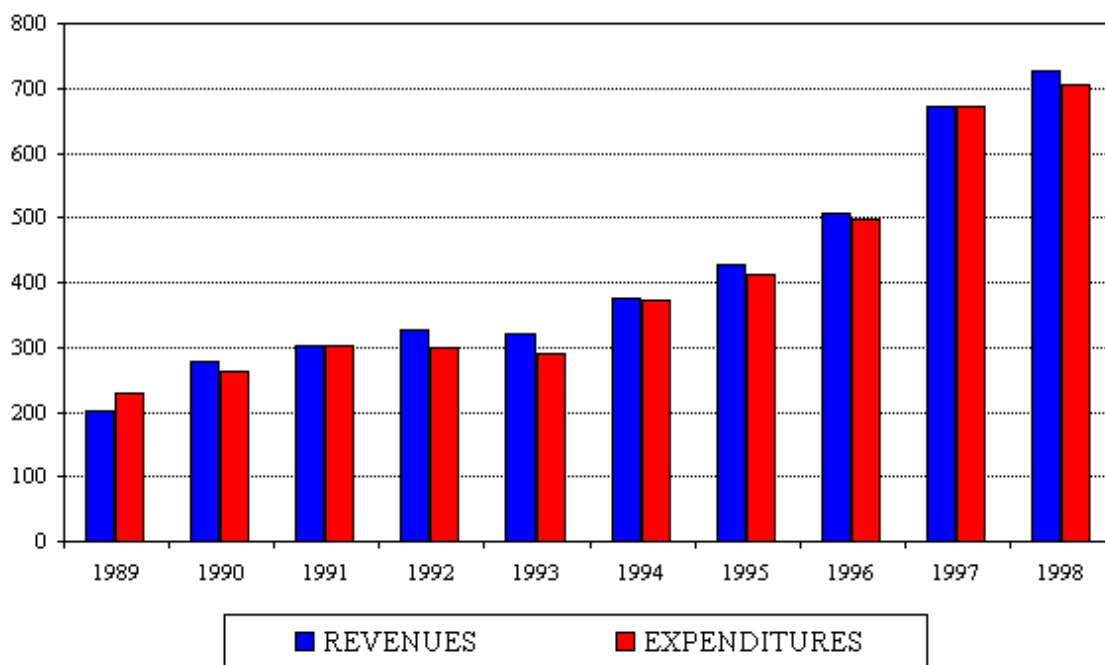
⁴³ En 1996 el sistema de salud de Porto Alegre cambió de manera notable. En ese entonces el gobierno municipal comenzó a coordinar el sistema en general, y como consecuencia de ello la transferencia de dinero del gobierno nacional hacia el gobierno local ha aumentado en lo que se refiere a gasto en salud.

⁴⁴ Por cierto, si bien hubo transferencias de recursos a la municipalidad a raíz del proceso de descentralización, también se transfirieron muchas otras obligaciones y servicios. Así pues, aunque el proceso de descentralización permita en parte explicar el crecimiento de los ingresos, no permite explicar el equilibrio fiscal, porque el gobierno gastó mucho más en nuevas actividades. No es una mera coincidencia que la situación actual de la gran mayoría de las municipalidades de Brasil se caracterice por una significativa crisis fiscal.

reformas fiscales que se iniciaron en 1989 y que continuaron en los años siguientes.⁴⁵ El segundo componente es un proceso de modernización que se produjo dentro del área de finanzas de la Municipalidad, que mejoró muchísimo la capacidad administrativa del gobierno en materia fiscal. En lo que se refiere al gasto, una administración fiscal austera y estricta y un firme compromiso de mantener el gasto público bajo control, es lo que explica porqué el gobierno fue capaz de lograr una relativa reducción de los gastos corrientes (aunque haya crecido de manera notable en términos absolutos) y un aumento de gasto de capital posible de costear.

Municipalidad de Porto Alegre Ingresos y Gastos

⁴⁵ El presente ensayo no tiene como objetivo analizar el proceso de reforma fiscal implementado en la ciudad de Porto Alegre. Es suficiente con mencionar que esas reformas han modificado todos los impuestos locales (el más importante de ellos es el impuesto a la propiedad [IPTU] y el impuesto a los servicios [ISS]) y tenían el propósito de incrementar la recaudación y hacer que los impuestos fuesen progresivos. Para más detalle ver Horn (1994) y Augustin Filho en Genro (1997).



Valores en millones de dólares estadounidenses

Tabla 1.0 (Fuente: Prefeitura Municipal de Porto Alegre)

Cabe mencionar aquí que, si bien el ordenamiento financiero a nivel municipal no es algo inusual para Brasil, no es muy común la capacidad de mantener un buen desempeño en el largo plazo (incluso en otros países posiblemente más desarrollados). De hecho, es posible contar con los dedos de las dos manos las ciudades y los estados brasileños que no hayan experimentado al menos una gran crisis financiera en los últimos diez años. De manera que es indiscutible que el desempeño financiero del gobierno de Porto Alegre, en el contexto de una democracia participativa, ha sido un caso de éxito.

Si pasamos a analizar los servicios brindados, también observamos que se han logrado algunos importantes avances en casi todas las áreas en las que funciona el gobierno, tanto en la cobertura como en la calidad. Por ejemplo, en el servicio de suministro de agua, la cantidad de hogares que obtiene el servicio se ha elevado de 400.000 en 1990 a 485.000 en 1996. En la

actualidad, el sistema de agua llega al 99% de los hogares de la ciudad. En el sistema de alcantarillado, se observa que el crecimiento fue incluso mayor. El porcentaje de la población que obtiene el servicio aumentó del 46% en 1989 al 74% en 1995.⁴⁶ De 1989 a 1996, solamente durante los gobiernos del Partido de los Trabajadores se instalaron 900 km de alcantarillado mientras que en todos los gobiernos anteriores se habían construido 1.100 km (Navarro, 1996, citando *O Estado de São Paulo*, San Pablo, 7 de marzo de 1996). En lo que respecta al servicio de recolección de basura, el índice de hogares que reciben el servicio subió del 94% (noventa y cuatro por ciento) en 1991 al 100% (cien por ciento) en 1996.⁴⁷ En el campo de la educación, las inversiones realizadas por el gobierno permitieron incrementar el total de matrículas entre 1989 y 1995 en más del doble, esto sumado a un importante aumento de la calidad.⁴⁸ Otra partida que tuvo una notable mejoría es la pavimentación de las zonas suburbanas, lo cual por lo general viene acompañado de infraestructura urbana básica como desagües y obras de saneamiento. El gobierno ha construido en promedio 25-30 km de calles nuevas por año, sobre todo en las regiones más pobres de la ciudad.⁴⁹

Resultaría tedioso e innecesario continuar con esta descripción en el marco de este artículo. Es suficiente mencionar que la información disponible muestra que también se han logrado importantes avances en otras áreas como transporte público, salud, cultura y medio ambiente.⁵⁰ Por otro lado, la expansión y las mejoras de los servicios de Porto Alegre también

⁴⁶ Fuente: *Departamento Municipal de Águas e Esgotos* (DMAE: 1997). El DMAE estimó que con las inversiones realizadas en el último par de años el 85% de la población recibiría el servicio de alcantarillado hacia fines de 1998. Sin embargo, cabe mencionar que la tasa de tratamiento secundario de desechos es mucho menor en la ciudad. El DMAE supone que con la finalización de las nuevas plantas de tratamiento de desechos que se han estado construyendo la tasa de tratamiento secundario será del 40%, que de todas maneras es bastante elevada según los parámetros brasileños.

⁴⁷ Fuente: *Departamento Municipal de Limpeza Urbana* (DMLU: 1997). Según el DMLU, el porcentaje de hogares que recibían el servicio de recolección de basura selectiva en 1997 era del 97% .

⁴⁸ Fuente: *Secretaria Municipal da Educação* (SMED: 1997).

⁴⁹ Fuente: *Secretaria Municipal de Obras e Viação* (SMOV) y *Gabinete do Planejamento* (Gaplan).

⁵⁰ Si bien el área de los programas habitacionales es muy importante y se le dado prioridad en el presupuesto participativo, sus resultados son menos expresivos,. Son muchas las razones de ello. En primer lugar, en los

pueden corroborarse considerando los indicadores de calidad de vida. Es muy probable, como mínimo, que el hecho de que Porto Alegre haya sido considerada la ciudad brasileña con mejor calidad de vida durante varios años consecutivos por parte de *Exame*, el periódico de negocios más influyente de Brasil, (Santos: 1998) esté muy ligado a la expansión y la mejora de los servicios de la ciudad. Es verdad que algunos importantes indicadores usados por *Exame*, como la calidad de la educación superior y de los estudios de postgrado, los aeropuertos y los restaurantes, no dependen de la acción del gobierno local. Pero otros indicadores como esperanza de vida, mortalidad infantil⁵¹, aguas residuales y alfabetismo sin duda dependen de la acción del gobierno municipal.⁵² Por lo tanto, no sería exagerado decir que el desempeño gubernamental en materia de servicios públicos ha sido bueno durante los últimos diez años.

En cuanto a los efectos redistributivos, la composición de los presupuestos y de los planes de inversión ha reflejado una importante transferencia de recursos hacia los sectores más pobres durante los últimos diez años. El presupuesto participativo ha dado prioridad principalmente a la pavimentación de calles, los programas habitacionales y el sistema de aguas residuales y desagües, seguidos por la educación y la salud. La gran mayoría de las inversiones se implementaron en regiones de la ciudad cuya infraestructura urbana era limitada o inexistente.

primeros años de la década de 1990 no existía el respaldo financiero del gobierno federal para los programas habitacionales. En segundo lugar, existen muchos problemas legales (vinculados con la cuestión de las tierras) que por lo general retardan los programas habitacionales orientados a los pobres. En tercer lugar, en el pasado este sector fue uno de los más afectados en todo el país por prácticas clientelistas y por ende fue el más difícil de reformar. Y en último orden, aunque no en importancia, pese a todos los esfuerzos realizados, el gobierno no logró la modernización ni la capacitación del departamento de desarrollo habitacional de la Municipalidad con la rapidez necesaria.

⁵¹ La expectativa de vida de Porto Alegre se elevó de 66.4 años en 1991 a 71.4 en 1997. La tasa de mortalidad infantil por cada 1000 niños nacidos vivos disminuyó de 21.3 en 1991 a 15.6 en 1997. Fuente: *Secretaria Municipal de Saúde - Equipe de Informação em Saúde* (SMS/CVS- CEDIS).

⁵² Es cierto que el desempeño de la ciudad de Porto Alegre debe ser en parte una consecuencia de una condición histórica de mejor calidad de vida que goza el sur de Brasil. De todos modos, cabe destacar que Porto Alegre ha tenido el mejor desempeño, incluso comparándola con otras ciudades del sur como Paraná, la capital de Curitiba, que es reconocida a nivel internacional.

Además, una porción sustancial de recursos en cultura y actividades recreativas, por ejemplo, ha sido destinado a las zonas suburbanas pobres de la ciudad.

Dada la complejidad del tema, es necesario hacer dos comentarios aquí. El primero está vinculado a la posibilidad de que, aunque el presupuesto participativo dé lugar a la transferencia de recursos hacia los más pobres, termine excluyendo a los realmente más pobres de la ciudad. Este problema lo plantea Abers (1998a: 54) al expresar que, si bien no han surgido casos extremos en Porto Alegre, en realidad existen problemas de desigualdad porque "si bien los participantes en general representan a los sectores pobres de la población, lo más frecuente es que no sean los más pobres." Asimismo, agrega: "Los habitantes de mayor pobreza de Porto Alegre... rara vez participan" porque son los que "menor cantidad de tiempo tienen para hacerlo" y en general tienen menor capacidad para organizarse con el fin de luchar por recursos. En consecuencia, el presupuesto participativo puede producir una distribución desequilibrada de recursos que favorece a los pobres "no tan pobres" y mejor organizados en perjuicio del sector de la población que se encuentra en la pobreza más extrema y que está completamente desorganizado.

El gobierno y los líderes de la comunidad han identificado esta posibilidad desde el comienzo del proceso; y, con el propósito de enfrentarla, durante mucho tiempo discutieron sobre reglamentaciones destinadas a lograr una distribución más justa entre las regiones de la ciudad. En la actualidad, las inversiones están distribuidas según tres criterios: 1) la población total de la región; 2) la deficiencia de determinada infraestructura y 3) la prioridad dada por cada región a determinada categoría de infraestructura.⁵³ Se realiza un proceso de cálculo bastante complejo basado en estos criterios con el fin de definir la cantidad de dinero que se asigna a cada

⁵³ Las categorías son aguas residuales, desagües, vivienda, educación, pavimentación de calles, etc. Para más detalle de esto ver "*Orçamento Participativo. Regimento Interno*" (PMPA: 1995).

región y a cada categoría de infraestructura. Sin embargo, lo importante es que mediante este sistema la distribución de recursos entre las regiones no depende de su grado de movilización. En forma más simple, hay un mecanismo objetivo para evitar la discriminación contra las regiones menos organizadas (y que a veces están en situación de mayor pobreza). No obstante eso, el problema persiste porque hay grandes diferencias de riqueza y capacidad organizativa dentro de cada una de las dieciséis regiones, siendo algunas de ellas bastante grandes. Para enfrentar el problema de la desigualdad en este nivel, los consejeros y en particular el gobierno han recomendado adoptar criterios para la distribución de recursos dentro de las regiones.⁵⁴ Hasta ahora, pocas regiones han seguido esta recomendación. Sin embargo, cabe mencionar que también hubo una permanente intervención política del gobierno, respaldada por los dirigentes de la comunidad, para reducir la incidencia de los problemas de desigualdad.⁵⁵ Uno de los métodos usados para hacerlo es estimulando y creando condiciones para que los sectores más pobres de la población y los que ingresan a la pobreza comiencen a participar en el proceso del presupuesto participativo. Por otro lado, como recalca Abers (1998a), se ha formado una cultura de "solidaridad negociada" entre los líderes populares que a menudo apoyan las demandas de otras comunidades muy pobres y desorganizadas.⁵⁶

El segundo comentario se refiere a la posibilidad de que el presupuesto participativo dé como resultado una estructura de inversiones regionales segmentada que ponga en peligro el desempeño urbano de la ciudad. Si bien no hay ningún análisis sistemático y escrito sobre esta hipótesis, con frecuencia es mencionada por algunos críticos del presupuesto participativo en los debates y en la prensa. A mi entender, esto constituye un verdadero problema. De hecho, puede

⁵⁴ Algunas regiones fueron subdivididas en micro-regiones para facilitar el proceso.

⁵⁵ Está de más decir que, dado que el problema de la desigualdad es un asunto político fundamental, siempre se requiere voluntad política para minimizarlo.

ocurrir que un proceso de decisión basado en la participación popular termine distribuyendo recursos en una forma que dificulte la inversión en obras que no son de interés para una región sino para una parte más amplia o incluso para toda una ciudad (por ejemplo, grandes avenidas o la limpieza de un río), en sectores cuyas necesidades parecen ser menos concretas (cultura), o en zonas reducidas pero importantes de la ciudad (el centro, por ejemplo). En consecuencia, por tomar muy en cuenta las demandas inmediatas, la estructura de las inversiones definida mediante mecanismos participativos puede afectar el desarrollo urbano de la ciudad y así será menos atractiva para las nuevas inversiones privadas, se dañará su desempeño general y se pondrá en riesgo su perspectiva de largo plazo. Esto puede ocurrir pero no necesariamente debe ser así, como lo demuestra el caso de Porto Alegre.

En realidad, el gobierno del Partido de los Trabajadores durante mucho tiempo fue consciente de la posibilidad de segmentación de las inversiones. Es curioso, pero en lugar de mantener parte del presupuesto fuera del control del presupuesto participativo para afrontar estas necesidades más amplias y a veces menos inmediatas basadas en criterios "técnicos", el gobierno y también muchos dirigentes de la comunidad han promovido la introducción de este enfoque en el mismo proceso y la creación de otros mecanismos de participación que puedan estimular un debate que no se centre en las regiones. Las asambleas temáticas creadas en 1994 fueron el resultado de este esfuerzo. Fueron concebidas precisamente para involucrar a otros segmentos de la comunidad (como profesionales, sindicalistas, académicos, movimientos culturales y de defensa del medio ambiente) e incorporar nuevas impresiones y demandas al presupuesto participativo. Otro de los resultados es la "*Cidade Constituinte*" (ciudad constituida), que es un proceso paralelo de participación y negociación entre las asociaciones populares y las entidades

⁵⁶ Sin embargo, esta conducta no siempre es desinteresada. Su motivación puede estar en la esperanza de que en el futuro haya cierta reciprocidad.

civiles realizado cada dos o tres años y que se concentra en una perspectiva de largo plazo para la ciudad. Hasta qué punto fueron estos esfuerzos los que en realidad desencadenaron la inclusión en el presupuesto municipal de las inversiones vinculadas con el desempeño urbano es una pregunta abierta. Según lo señalado por Abers (1998a) y Fedozzi (1997), es posible que hasta el momento estos espacios de participación (asambleas temáticas y Ciudad Constituida) no hayan funcionado tan bien como las asambleas regionales y que las inversiones de desarrollo urbano se hayan incluido en los presupuestos principalmente como resultado de la enorme influencia que tuvo la postura del poder ejecutivo sobre el proceso.⁵⁷ Sin embargo, el hecho es que el presupuesto participativo aprueba propuestas de presupuesto que siempre contienen inversiones que son de interés para la ciudad en su conjunto y evita en gran medida el peligro de una estructura de inversiones demasiado segmentada. A modo de conclusión para este punto, diría que en lo que se refiere al desempeño redistributivo, el gobierno de Porto Alegre ha tenido éxito, aunque enfrentando serias dificultades.

Es mucho más difícil entender la situación en lo que respecta a la eficiencia administrativa⁵⁸ debido a la falta de datos que permitan hacer análisis comparativos y de las diferencias de desempeño entre las distintas áreas del gobierno. Pero a primera vista hay ciertas

⁵⁷ Es indiscutible que resulta mucho más fácil implementar la participación para cuestiones de interés inmediato de las comunidades que para cuestiones de largo plazo. Estas últimas requieren amplia información, mayor conocimiento de los temas de debate y una idea acerca del interés público. La alternativa adoptada por el gobierno de Porto Alegre (de impulsar la discusión de asuntos complejos a través de la democracia participativa) es difícil y demanda bastante tiempo. Sin embargo, estoy totalmente convencido de que es la opción correcta, considerando que expone tanto al gobierno como a las comunidades, a las asociaciones civiles y a sus líderes a un amplio proceso de debate que obliga a los actores a desarrollar argumentos que deben contemplar los intereses de los demás y de la sociedad en su conjunto (es decir, el interés público). Sostendré a continuación que es precisamente en este contexto (una esfera pública [Habermas: 1989]) donde puede surgir una noción más apropiada de interés público. Por otro lado, es apropiado que el punto de vista del gobierno haya tenido un peso especial en el proceso, ya que fue elegido por la mayoría de los ciudadanos y debe atender una amplia gama de demandas. Este es un ejemplo de lo que quiero decir con la interacción entre las instituciones participativas y las representativas. No obstante, es bastante interesante mencionar que importantes propuestas gubernamentales ya han sido rechazadas por los consejeros del presupuesto participativo, y el gobierno ha respetado las decisiones.

evidencias de que el desempeño no ha sido tan bueno como en los otros criterios ya analizados. Se han producido algunos avances (por ejemplo, una relativa reducción de la cantidad de empleados que desempeñan funciones burocráticas en la actualidad en comparación con hace diez años) gracias a la implementación de un proceso de modernización tecnológica y modificaciones en el proceso de gestión. Pero al parecer, las mejoras en los servicios se deben al hecho de que el gobierno ha sido capaz de aumentar las inversiones (gastando más dinero para contratar más empleados y más servicios de empresas, por ejemplo) en lugar de incrementar la eficiencia.

Sin embargo, en general este desempeño más pobre en términos de eficiencia administrativa no es el resultado de la existencia del presupuesto participativo. Es verdad que éste puede ocasionar algún tipo de ineficiencia. Por ejemplo, un consultor contratado por el gobierno comprobó en 1996 que el precio promedio de algunas obras de Porto Alegre (pavimentación de calles y desagües) era superior a los precios internacionales para proyectos de las mismas características. La razón de esto en parte era la inusual e irregular topografía de la ciudad.⁵⁹ Por otra parte, se debía a que las decisiones del presupuesto participativo vinculadas con estas obras dificultaban el logro de ganancias de escala.⁶⁰ La mayoría de las veces estas ineficiencias no guardaban ninguna relación con el presupuesto participativo sino que eran el resultado de las acciones políticas y administrativas del gobierno. Por ejemplo, la eventual baja productividad de los empleados de un área determinada es en principio consecuencia de los

⁵⁸ Por eficiencia administrativa me refiero simplemente a la capacidad de incrementar los resultados obtenidos por unidad de recurso utilizado, en lugar de aumentar los resultados obtenidos elevando la cantidad de recursos utilizados.

⁵⁹ Además, la principal parte de estos tipos de obras se realizaron en la regiones habitadas por los pobres, particularmente laderas de las montañas y tierras inundables.

⁶⁰ Por ejemplo, el costo por km² suele ser menor para la pavimentación de una calle de 500 metros que para pavimentar cinco calles de 100 metros cada una. Para minimizar este problema, el gobierno ha propuesto algunos criterios técnicos como ser longitud mínima. Que yo sepa, el COP ha aceptado al menos algunos de estos criterios.

métodos de administración y de la organización de los procesos de trabajo, o de la baja inversión en capacitación laboral, o del uso de tecnología inadecuada (o antigua), etc. De todos modos, es en materia de eficiencia administrativa que los resultados alcanzados por el gobierno de Porto Alegre son menos sorprendentes.

No obstante eso, considerando todos los criterios y pese a la gran cantidad de problemas y limitaciones, es indiscutible que el desempeño del gobierno del Partido de los Trabajadores en Porto Alegre ha sido muy bueno y está entre los mejores en el ámbito de los gobiernos de las grandes ciudades de Brasil. ¿Cómo fue posible? ¿Cómo puede articularse el correcto funcionamiento del gobierno con una amplia participación del pueblo en los asuntos públicos? ¿Cómo se puede compatibilizar la promoción de demandas de las comunidades con el mantenimiento de cuentas financieras equilibradas? Es evidente que las respuestas no son fáciles. Sin embargo, se pueden adelantar algunas hipótesis preliminares.

1) La separación entre decisiones técnicas y políticas⁶¹ en lo que se refiere a la asignación de recursos públicos es más compleja de lo que parece a primera vista. ¿Cómo se puede optar entre gastar más dinero en viaductos que en infraestructura urbana básica sobre la base de criterios técnicos? ¿Es más apropiado invertir en programas habitacionales o en transporte público? El método utilizado en Porto Alegre en general ha transferido estas decisiones del cuerpo técnico y el grupo de políticos profesionales a las comunidades de la ciudad. En este sentido, las necesidades de estas comunidades se convirtieron en el elemento esencial para definir la asignación de recursos públicos. Pero sería errado imaginar que la elaboración del presupuesto de Porto Alegre es un simple acopio de las preferencias de las distintas zonas de

⁶¹ A lo que me refiero aquí con decisión técnica es a la decisión basada principalmente en conocimientos técnicos especializados; y con decisión política me refiero a la que está basada principalmente en la voluntad de los actores. Por supuesto que la decisión política puede y debe tener en cuenta información y conocimientos técnicos.

la ciudad y de los distintos segmentos de la población. De hecho, lo que se produce es un proceso de planificación social respaldado por una negociación abierta entre diferentes actores. En este proceso se produce un diálogo entre los técnicos que tienen conocimientos especializados, las opiniones de los políticos y las necesidades y opiniones de la sociedad y a través de este diálogo estos actores ejercen su influencia y son influenciados por los demás.⁶² En general, el resultado obtenido es un presupuesto bien equilibrado que incorpora con firmeza las demandas de los que no tienen poder y que no perjudica en nada la perspectiva de largo plazo de la ciudad. Si bien es cierto que los conocimientos especializados se han vuelto cada vez más importantes, es probable que el discurso sobre la imposibilidad de usar la participación popular en el contexto de la burocratización del estado haya sido muy exagerado, como consecuencia de un sesgo tecnocrático y una visión elitista de la democracia. Existe en realidad un espacio, fuera del marco del estado, desde el cual la participación de la sociedad puede considerablemente modificar el funcionamiento estatal y que es compatible con la administración profesional.

- 2) Curiosamente, la reducción del poder de decisión de la burocracia tecnócrata ha impulsado el florecimiento de sus virtudes. En el contexto del presupuesto participativo y en contra de lo que en general se piensa, la burocracia quedó más aislada de la presión de los políticos e incluso de la presión de los grandes intereses privados, a pesar de su mayor exposición a la sociedad. La razón es simple: existen reglas claras y públicas que deben seguirse en el proceso de elaboración del presupuesto. Para que las diferentes propuestas e intereses puedan imponerse deben participar del juego respetando sus reglas. Así pues, los técnicos tienen mayor autonomía e independencia para trabajar en asuntos técnicos y para dar opiniones

⁶² En mi opinión, es mero populismo ingenuo pensar que la opinión del pueblo es siempre correcta. Es un sesgo tecnocrático pensar que las opiniones técnicas no pueden ser rechazadas. Y es un prejuicio pensar que la gente

técnicas. Al mismo tiempo, el contacto entre los técnicos y las comunidades exigido por el presupuesto participativo ha incorporado un elemento fundamental que a menudo está ausente en el proceso de planificación: el conocimiento tanto de las preferencias del pueblo como de la dinámica de la interacción entre los actores sociales. De ahí que el proceso de planificación adquiera un mejor sentido de la realidad. Además, la creciente responsabilidad que surge del presupuesto participativo ha permitido redefinir la forma en que actúan los empleados públicos de muchos sectores distintos. Son más responsables y por ende más dedicados y flexibles en su relación con la sociedad.

- 3) El hecho de compartir el poder y el proceso de toma de decisiones y la mayor transparencia, que ocurren como consecuencia del presupuesto participativo han permitido generar confianza entre intereses potencialmente conflictivos (Cohen y Rogers: 1996) y crear un clima de cooperación y respeto mutuo entre el estado y la sociedad. Por consiguiente, todos los actores son más responsables ante el proceso político y las decisiones adoptadas. Por ejemplo, es interesante señalar que en lo que respecta al manejo financiero, el presupuesto participativo no ha sido un obstáculo sino un estímulo para evitar déficits que seguramente conducirían a situaciones de crisis. Esto sucede porque la confianza que existe entre los actores permite, por ejemplo, reducir las demandas de la sociedad en función a un tamaño acorde al presupuesto, en lugar de recurrir al aumento del presupuesto en función de las demandas. Además, al cumplir con el requisito de mostrar las cifras presupuestarias en forma permanente, el gobierno ha generado un sentido de responsabilidad en la población que participa en forma más activa en el proceso. Este participante conoce tanto las capacidades como los límites del gobierno para realizar inversiones y ha aprendido que la sobreinversión desencadena situaciones de crisis y genera menor capacidad de inversión para el futuro. Por

común no es capaz de comprender los argumentos técnicos o la supuestamente amplia opinión de los políticos.

lo tanto, aunque sea difícil, es posible discutir con esta población qué se puede hacer y qué no se puede. Además, si bien sigue siendo difícil, es posible discutir y obtener apoyo para aumentar los ingresos y recortar los gastos cuando sea necesario adoptar una de estas medidas o las dos.

- 4) De hecho, un mecanismo de gobernabilidad social permitiría inyectar una mayor consideración al interés público en el proceso político (Mansbridge: 1996). Expresándolo mejor, posibilita el surgimiento de una noción más apropiada de interés público. La idea tecnocrática de que el estado es guardián del interés público se vio debilitada por las deficiencias del estado y la implacable crítica de que en realidad los intereses de la burocracia capturaron al estado. Esto cada vez dio más lugar a la idea de que no existe algo así como el interés público sino la simple diversidad de intereses pluralistas privados de la sociedad. De ahí que el proceso político se convierta principalmente en una lucha de poder entre intereses privados que compiten, en la cual a la larga prevalecerá el más fuerte y más capaz. Para enfrentarse a esta idea, se necesita una noción de interés público que no pueda confundirse con el interés de la burocracia estatal. Algo así sólo puede desprenderse de un proceso de debate público y abierto sobre los asuntos públicos, en el cual el estado deba estar expuesto a la sociedad (a fin de ser instalado y controlado) y los actores de la sociedad (con el propósito de legitimar sus propias demandas y puntos de vista) deban tener en cuenta lo que es mejor para ellos, pero también lo que es mejor para los demás y para todos en general. Una institución como el presupuesto participativo puede dar lugar a un buen gobierno precisamente porque crea una dinámica en la que esta noción, menos tangible pero más razonable, del interés público puede hacerse realidad.

5) En último término, el desempeño del gobierno de Porto Alegre fue bueno porque también implementó, por así decirlo, los principios básicos de una gestión administrativa eficiente. Como lo demuestra Tendler (1997), un buen gobierno depende de la combinación de muchas variables distintas pero no puede funcionar bien sin voluntad política ni capacidad administrativa. Si el gobierno de Porto Alegre no hubiese logrado mantener la situación financiera en una condición saludable, motivar a los empleados de la Municipalidad y mejorar la capacidad administrativa e incrementar la calidad de los servicios, seguramente no habría tenido éxito. En síntesis, sería ingenuo pensar que sólo con la participación se llegó a los resultados expuestos con anterioridad. El presupuesto participativo no es responsable de todos los logros ni de todos los fracasos del gobierno de Porto Alegre. Por otra parte el presupuesto participativo no es una garantía ni una solución mágica. El análisis del presupuesto participativo en realidad demuestra que una amplia participación no es incompatible con un buen gobierno e incluso, con el tiempo puede ayudar a lograrlo.

Democracia radical, sociedad civil y esfera pública

Aparentemente al combinar instituciones democráticas participativas y representativas y al demostrar que es posible conciliar una amplia participación con un buen desempeño de gobierno, al menos a nivel local, la experiencia de Porto Alegre brinda ideas para la formulación de un concepto de democracia radical que sea tanto factible como conveniente. El principal objetivo de esta tercera parte es analizar con mayor profundidad esta hipótesis.

Es innegable que en las democracias representativas la relación entre los ciudadanos y el estado es inevitablemente precaria. Los primeros pensadores modernos dedicados al tema de la democracia ya han resaltado este grave problema. Por ejemplo, en su libro *El Contrato Social*,

Rousseau (1950) expone una postura muy negativa sobre la institución de la representación. Hasta llega a decir que la soberanía no puede ser representada de ninguna manera y que además el pueblo pierde su libertad en el momento en que permite ser representado. Como expresa Cole (1950: xxxiii), es evidente que "debemos tener en cuenta todas las circunstancias de la época de Rousseau", en cuanto que estaba escribiendo su libro en un período en el que todavía no se habían desarrollado las instituciones de la democracia representativa moderna.⁶³ Sin embargo, el carácter inalienable de la soberanía es una cuestión de principio para Rousseau, y por esta razón, y en el contexto de su postura, la única solución posible para asegurar la preservación de la soberanía del pueblo es tener un sistema político basado en la democracia directa.⁶⁴

Pero incluso autores contemporáneos totalmente convencidos de la vitalidad de las instituciones representativas, como Klingemann y Fuchs, reconocen la fragilidad de la relación entre los ciudadanos y el estado en un contexto de democracia representativa. Como queda claro en (1995: 02):

La precariedad de la relación entre los ciudadanos y el estado se encuentra en esta característica esencial de la representación. Es inevitable que un gobierno representativo no establezca una distancia entre los gobernantes y los gobernados, lo cual implica la posibilidad de que esta distancia llegue a tales proporciones de manera que dificulte el seguir hablando de democracia.

En realidad esta distancia no disminuyó con el desarrollo de la democracia representativa moderna. El estado se ha vuelto cada vez más complejo durante los dos últimos siglos (en especial durante el siglo XX) y las instituciones creadas como mediadoras de la relación entre la sociedad y el estado (a saber, partidos y parlamentos) se convirtieron en aparatos burocráticos en sí mismos. Como consecuencia de ello, surgió una división más marcada entre los gobernados y

⁶³ Cohen (1986) también señala que la postura de Rousseau se vuelve menos categórica cuando se consideran otras de sus obras.

⁶⁴ Consciente de que este sistema no era viable en un contexto de grandes estados, el ideal de Rousseau era una sociedad de ciudades-estados "formadas por pequeños propietarios campesinos" (Pateman: 1970).

los gobernantes, en ocasiones hasta tal punto que se torna difícil hablar de democracia (entendida como una asociación gobernada mediante la deliberación pública de sus miembros).

La división de funciones, concebida originalmente para reducir de alguna manera la distancia entre el estado y la sociedad, parece haber enfrentado problemas insuperables hasta en los sistemas democráticos representativos más avanzados. De acuerdo con esta división, las entidades de la sociedad civil deben transmitir las demandas de los diferentes grupos a los partidos; los partidos deben tener en cuenta estas demandas al formular sus programas; y el estado debe transformar los programas de los partidos en políticas e implementarlas (Berger, 1981: 09). El fracaso de este esquema originó los arreglos corporativistas que dominaron la política de muchos países de Europa Occidental durante las décadas de 1950, 1960 y 1970. En el contexto de las estructuras corporativistas, ciertas funciones que antes habían sido atribuciones de los partidos y de los estados fueron asumidas por grupos de la sociedad, en particular sindicatos y asociaciones empresariales (Berger, 1981: 10).⁶⁵ Sin embargo, a pesar de su funcionalidad para incorporar el interés de actores colectivos fundamentales (trabajadores y empresas)⁶⁶, los arreglos corporativistas en general no lograron un mayor control del estado por parte de la sociedad. En general, marcaron otro paso más en el camino hacia la burocratización de las organizaciones de la sociedad. Es evidente que las crisis de las estructuras corporativistas que surgieron en casi todo el mundo – como resultado de los cambios sufridos en la organización de la economía, del debilitamiento de los sindicatos y de la difusión de la ideología neoliberal – durante los ochenta y principios de los noventa no condujeron a ningún avance en términos de democracia.

⁶⁵ Según la visión de Offe (1981: 143), lo que determinó el surgimiento de las estructuras corporativistas fue sobre todo "la incapacidad de los partidos políticos de desempeñarse como agentes de 'formación de la voluntad política del pueblo'."

⁶⁶ Sin embargo, como señala Offe (1981), los intereses de estos actores son incorporados en forma desigual.

En los países con instituciones representativas menos desarrolladas, la fragilidad de la relación entre los gobernados y los gobernantes es por supuesto mucho más profunda. En Brasil, por ejemplo, la debilidad del sistema partidario y del parlamento – formado a nivel nacional sobre la base de grandes distorsiones en los criterios de representación⁶⁷- junto con los problemas ya mencionados de corrupción y clientelismo, durante mucho tiempo contribuyeron a disminuir la legitimidad de las instituciones representativas. El contexto de marcada desigualdad social que permaneció durante largo tiempo constituye un elemento adicional y fundamental que ayudó a disminuir la legitimidad de la comunidad política.

Sin embargo, no sería suficiente analizar las instituciones del sistema democrático representativo basándonos sólo en la precariedad de la relación entre la sociedad y el estado que es inherente a este tipo de régimen. Una apreciación adecuada del tema debe considerar el hecho de que estas instituciones han sido decisivas para permitir que todos los ciudadanos tengan una mínima participación en la política (a través del voto), para garantizar la pluralidad de la opinión política y la rotación en el poder (a través del sistema de partidos) y para asegurar el surgimiento de la sociedad civil (a través del amplio listado de derechos civiles y políticos que normalmente hay en un régimen democrático representativo), la cual es indispensable para influir en las decisiones del estado y oponer resistencia a los abusos de poder. De hecho, Cohen y Arato (1997: 414) parecen no estar errados al manifestar que existe una especie de "afinidad selectiva" entre los derechos fundamentales y la actividad política democrática representativa de la época moderna. Tenemos pues ante nosotros un régimen político que, si bien posee un rasgo característico de ilegitimidad crónica, no puede ser simplemente dejado de lado desde el punto de vista de una concepción radical de la democracia.

⁶⁷ A nivel nacional, los votos de los ciudadanos de algunos estados terminan teniendo mayor valor que los de los ciudadanos de otros estados.

En la modernidad, la sociedad ha sido definitivamente dividida en dos esferas diferenciadas y especializadas: el estado y la economía. En este contexto, la organización de la comunidad política requiere un complejo conjunto de instituciones que deben basarse en la representación, la cual separa a los ciudadanos del estado y limita de esta manera la democratización. Dure lo que dure el proceso de democratización, siempre estará signado por esta definitiva división. Es por esa razón que para desintegrar las limitaciones a la democratización, una idea central subyacente en todos los proyectos de emancipación política consiste en que se podría producir en cierta manera una nueva fusión de la sociedad y el estado, o algo mejor, que el estado sea reabsorbido por la sociedad para promover la aproximación entre los gobernados y los gobernantes.

Esta idea central es en principio errónea, tal como lo demostraron Cohen y Arato (1997). El ideal de un proceso de des-diferenciación entre la sociedad, el estado y la economía no es viable y se origina en un sesgo antimodernista. Es probable que el resultado de un proyecto cuyo objetivo aspire a que la sociedad reabsorba al estado sea el opuesto al deseado, es decir, la absorción de la sociedad por parte del estado. No es una mera coincidencia que los intentos por hacer realidad el ideal socialista, que es el proyecto radical más influyente del siglo XX, hayan producido la completa eliminación de las organizaciones autónomas de la sociedad.

Las ideas centrales de un proyecto contemporáneo viable de democracia radical deberían ser el desarrollo de una sociedad civil politizada, poderosa y diversificada y la reconstrucción de nuevos espacios públicos a través de los cuales esta sociedad civil pueda participar, conducir, instalar y controlar los asuntos públicos de manera efectiva. En su trabajo fundamental sobre el concepto de la sociedad civil, Cohen y Arato (1997) brindan una perspectiva muy interesante para repensar el proyecto democrático de la sociedad. Basándose en una sistemática

reconstrucción teórica del concepto, sostienen que la sociedad civil debería concebirse como un tercer ámbito, diferenciado del estado y la economía. En este modelo tripartito, la sociedad civil sería el terreno por excelencia para ampliar la democratización de la sociedad.

Bajo la perspectiva de Cohen y Arato, los principales actores de la sociedad civil son los nuevos movimientos sociales. Sin embargo, su objetivo no debería ser la prefiguración de una comunidad política en la cual se reemplacen las instituciones del estado. Su objetivo, en cambio, debe ser mantenerse fuera del estado, como actores sociales autónomos cuyo fin sea luchar por la defensa de los derechos, por la expansión de los espacios de participación política y por la influencia sobre los otros dos ámbitos, el estado y la economía. En este sentido, Cohen y Arato hacen una clara distinción entre su proyecto y el de los demócratas radicales, a pesar de compartir con ellos los mismos principios normativos. En lugar de que haya menos diferenciación estructural, ellos proponen que haya más. Lo expresan así (1997: 19): "... no ubicamos la génesis de la legitimidad democrática y las posibilidades de participación directa en una comunidad política des-diferenciada e idealizada sino dentro de un modelo muy diferenciado de la misma sociedad civil."

Sin embargo, en el marco de esta diferenciación más marcada, la función de mediación entre los diferentes ámbitos del modelo tripartito (sociedad civil, estado y sociedad) es un elemento decisivo. La razón es evidente: la existencia de efectivas instituciones de mediación es indispensable para permitir la influencia de sociedad civil en otros ámbitos. Si estas instituciones son débiles o no existen, es inevitable que la diferenciación provoque una creciente pérdida del control que tiene la sociedad sobre el estado y la economía. Por ende, podemos tener una situación en la que exista una sociedad civil autónoma que, sin embargo, sea incapaz de dar más impulso a la democratización del estado y la economía. Además, la ineffectividad de la función

de mediación puede a la larga desalentar la actividad política de la sociedad civil y conducir a la pasividad de los ciudadanos en relación con los asuntos públicos. Esta situación, a propósito, es bastante habitual en muchos países democráticos occidentales. Estos países algunas veces tienen sociedades bastante fuertes y desarrolladas. No obstante, la actividad política ha bajado y las instituciones democráticas representativas han disminuido significativamente la densidad de los valores democráticos normativos. Dicho de otra manera, el carácter democrático de las instituciones representativas se ha vuelto cada vez más formal.

La mediación política es una función que depende de la existencia de una esfera pública. Como bien se sabe, el concepto de esfera pública, elaborado principalmente por Habermas (1989), se refiere a un espacio que se encuentra fuera del estado y en el cual los actores privados de la sociedad se reúnen e interactúan con el objetivo de debatir y convencerse entre sí mediante un discurso argumentativo racional.⁶⁸ Si bien la esfera pública es un espacio privado para individuos privados, su tema es el interés público. Es en la esfera pública política⁶⁹ donde se forma una opinión pública que presione al estado para satisfacer las necesidades de la sociedad. La principal institución que refleja la influencia de una esfera pública política, democrática-liberal y burguesa desarrollada es el parlamento. En la obra *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Habermas describe el proceso que provoca crisis simultáneas en el estado liberal y en la esfera pública burguesa.

⁶⁸ El surgimiento de la moderna esfera pública fue un fenómeno asociado al nacimiento de la sociedad burguesa democrática-liberal. Según Habermas, esta esfera pública merece ser catalogada de burguesa porque en realidad era un espacio reservado para los dueños de la propiedad privada. Y merece ser llamada democrática porque los dueños de la propiedad privada participan en la esfera pública como ciudadanos iguales y porque el acceso a la esfera pública, en teoría, era universal, es decir que se trataba de una esfera inclusiva. Está de más decir que esta esfera no era para nada inclusiva para la mayoría de la sociedad, que no pertenecía a burguesía. Sin embargo, no pretendo profundizar en todos los aspectos del concepto de esfera pública tal como la concebía Habermas dentro de los límites de este documento. Mi intención es simplemente recuperar la idea fundamental sobre la existencia de un espacio público que no se encuentra dentro del estado. Como lo expresa Habermas (1989: 141), "la esfera pública burguesa evolucionó en el campo cargado de tensiones entre el estado y la sociedad. Pero lo hizo de tal manera que permaneció como parte del ámbito privado."

Tal como mencionara antes, no es el objetivo de este artículo ampliar el análisis del enfoque de Habermas sobre el concepto de esfera pública (ni tampoco el enfoque de Cohen y Arato sobre el concepto de sociedad civil). Sin embargo, era necesario hacer este breve desvío para incorporar los conceptos de esfera pública y sociedad civil y así destacar un tema que parece ser crucial. En mi opinión, una sociedad civil politizada y una esfera pública verdaderamente inclusiva⁷⁰ son aspectos fundamentales para formular un proyecto contemporáneo y renovado de democracia radical. La sociedad civil es vital para crear una ciudadanía activa y participativa; y la esfera pública es esencial para establecer un vínculo entre la sociedad y el estado.

Es precisamente en la esfera pública donde la democracia participativa adquiere gran importancia.⁷¹ Dada la fuerte burocratización de los partidos políticos y del parlamento, se necesitan nuevas instituciones de mediación política. Estas nuevas instituciones, ubicadas fuera de la esfera del estado, serán los vehículos de expresión de la opinión pública y de las demandas de la sociedad y combinarán la participación de los representantes de las asociaciones civiles con la directa participación del pueblo.⁷² Por eso, la democracia participativa se transforma en un

⁶⁹ Habermas analiza el surgimiento de la esfera pública literaria y la esfera pública política, ambas formadas por una amplia gama de instituciones diferentes. Sólo me interesa aquí la esfera política.

⁷⁰ Lo cual significa en concreto una esfera pública con marcado carácter plebeyo.

⁷¹ En mi opinión, el enfoque de Cohen y Arato en referencia a la democracia participativa no es correcto. No están errados al expresar que la problemática central de la teoría democrática debería alejarse de los modelos especulativos de organización institucional. Pero se equivocan al minimizar la importancia de las nuevas instituciones de la democracia participativa, cuyos principios normativos pueden ser establecidos de forma imaginaria. Estas instituciones no deberían ser parte del estado y en mi opinión no deben serlo de ninguna manera. El espacio por excelencia de la democracia participativa en una sociedad compleja y moderna se encuentra fuera del estado. Cohen y Arato parecen sobrevaluar la permeabilidad del parlamento, por ejemplo, de ser influenciado por la sociedad de manera efectiva. La existencia de derechos y de una sociedad civil autónoma, aunque es fundamental, no es suficiente para influenciar y controlar las decisiones del estado (incluidas las decisiones del parlamento).

⁷² Es evidente que la esfera pública no estaría limitada a instituciones de participación popular directa. Debe haber un conjunto mucho más variado de instituciones políticas y, en especial, culturales. Y entre ellas serían fundamentales las instituciones públicas de prensa y medios que no estén controladas ni por el estado ni por grupos económicos.

elemento central para la definición de una concepción viable de democracia radical.⁷³ Pero el espacio para la participación pasa del terreno del estado al terreno de la sociedad. El estado seguirá siendo el principal espacio de la democracia formal y representativa. La sociedad civil será el espacio destinado a un variado conjunto de organizaciones voluntarias y movimientos sociales. La esfera pública será el espacio a través del cual se pondrán de manifiesto las demandas de la sociedad con el objetivo explícito de influir, conducir y controlar al estado. En el marco de esta concepción, es posible adecuar la participación popular activa a la complejidad característica de la época moderna. En otras palabras, la participación popular activa es posible y puede ejercer influencia de manera contundente en los asuntos públicos sin ser incompatible con la especialización de funciones ni con las instituciones representativas.

Considero que lo positivo de la experiencia de Porto Alegre proviene en gran medida del hecho de haber establecido el presupuesto participativo como una institución de democracia participativa para funcionar en un espacio público pero no estatal. El presupuesto participativo no es ni un movimiento social ni una organización estatal. En realidad es una institución de un nuevo espacio público en el cual los ciudadanos, organizados y movilizados por entidades de la sociedad civil, se reúnen con el gobierno municipal para debatir y ejercer influencia sobre las decisiones en materia de asuntos públicos.

Como el presupuesto participativo es una institución democrática participativa ubicada en el espacio público, su funcionamiento puede adecuarse al funcionamiento de las instituciones democráticas representativas. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la relación entre estos dos tipos diferentes de instituciones siempre será tensa y conflictiva. Con seguridad habrá

⁷³ Como mencionara anteriormente, la democracia participativa incluye la participación directa pero estas dos formas de democracia no son iguales. La primera requiere representación, aunque la representación acá está vinculada a un mandato obligatorio. Es evidente que también se necesitan formas de democracia asociativa, en especial a nivel nacional.

luchas por ganar competencias y poder. Pero estos enfrentamientos podrán ser bien articulados siempre que las funciones de la esfera pública (democracia participativa) apunten a influir, conducir y controlar y que las funciones del estado (democracia representativa) sean decisiones de último recurso. Las eventuales pérdidas derivadas de los inevitables conflictos serán compensadas en gran medida por la significativa ganancia en legitimidad.

Por otro lado, al encontrarse dentro de la esfera pública, el presupuesto participativo también puede adaptarse a la administración especializada. Por supuesto, también surgirán conflictos a partir del diálogo y las disputas entre las demandas del pueblo y las opiniones basadas en conocimientos técnicos. Pero también aquí hay espacio para una articulación virtuosa. Es posible, y necesario, adoptar algunos criterios técnicos para orientar las definiciones y al mismo tiempo el proceso de planificación puede incorporar las prioridades de la población. En este contexto, las pérdidas derivadas de probables ineficiencias pueden ser compensadas en gran medida por las ganancias en responsabilidad pública, confianza y aproximación hacia las necesidades de la sociedad.

Hasta ahora la viabilidad y los resultados positivos de este proceso de democracia radical son bastante evidentes, tal como se mostró con anterioridad y como se destaca en otras obras. No sólo ha permitido la activa participación de una gran parte de la sociedad en el proceso de decisión, sino que también estimuló el surgimiento de una sociedad civil politizada y multifacética.⁷⁴ Antes de 1989, año en que se creó el presupuesto participativo, había importantes movimientos sociales y organizaciones cívicas en Porto Alegre. Pero como señala Abers (1998a:

⁷⁴ Es importante observar que la existencia de una sociedad civil politizada y variada en parte depende de la naturaleza de las instituciones estatales y de los gobiernos. Las instituciones estatales y los gobiernos que son más permeables a las demandas de la sociedad y que hayan facilitado la participación pueden ser de decisiva ayuda para el nacimiento de una sociedad civil con esas características. Esto conduce a un problema fundamental que poseen los proyectos políticos de los partidos políticos. La principal inquietud de todos los partidos políticos es sin duda el poder. Sin embargo, las formas en las que ellos conciben cómo se legitima ese poder pueden ser distintas. Y en mi opinión este es un asunto de suma importancia.

52, 53), con el presupuesto participativo "la sociedad civil recibe poder de muchísimas maneras", lo que da como resultado "decenas de miles de personas ... que participan en la acción colectiva y el debate político." Así pues, se ha formado una ciudadanía más consciente.

La transferencia de poder a la sociedad civil y su expresión a través del nuevo espacio público ha permitido cambiar las instituciones del estado. Tanto el poder ejecutivo como el legislativo se han vuelto más factibles de ser controlados. Esto no es un logro pequeño para un país como Brasil, donde el clientelismo y la corrupción son reproducidos en forma permanente por la cultura política dominante. Por supuesto, la separación entre las instituciones estatales y la sociedad sigue vigente. Sin embargo, el proceso de toma de decisiones, precedido por una fuerte negociación popular, ha aumentado su legitimidad.

Al mismo tiempo, los sectores de la ciudad desprovistos de poder han ingresado al proceso político para perseguir de manera activa sus demandas históricas. Por ende, se ha producido una distribución de recursos públicos más justa a nivel local.

Sin embargo, en un proceso como el presupuesto participativo no sólo hay una variedad de problemas (algunos de ellos mencionados anteriormente), sino también diversos tipos de riesgos. Me gustaría mencionar con brevedad tres de ellos que me parecen más importantes en este preciso momento.

El primero, se refiere al riesgo de que el proceso sea manipulado por el estado, sobre todo por el poder ejecutivo. Como vimos, los dictámenes del poder ejecutivo fueron fundamentales para el establecimiento y el funcionamiento del presupuesto participativo. Al mismo tiempo, la proximidad de los líderes populares con el estado y el permanente contacto que tienen con las autoridades del ejecutivo pueden recrear el espacio para las relaciones de dependencia y

manipulación.⁷⁵ La existencia de reglas públicas y claras, el debate abierto y la transferencia de poder a la sociedad civil obstaculizan esa posibilidad. No obstante, la evidencia histórica y la cultura política de Brasil hacen que esto sea poco probable.

El segundo riesgo, se refiere a una postura de oposición al presupuesto participativo que puede predominar en el parlamento y que, en consecuencia, puede causar que se aprueben leyes para reglamentar el proceso que limiten mucho al mismo. En la actualidad, está claro que parte de los “veredores” que se oponen a la participación popular quieren eliminar el presupuesto participativo mediante la aprobación de una ley que en realidad signifique su destrucción.⁷⁶ La existencia de un amplio apoyo al presupuesto participativo por parte de la sociedad es un obstáculo para que esto suceda, pero no es una garantía.

El tercer riesgo, es la posibilidad de que una postura antiparlamentaria se arraigue entre los miembros del ejecutivo y los líderes populares y cívicos como consecuencia de una marcada polarización del proceso político. Esto significaría volver a la antigua idea de reemplazar la democracia representativa por la participativa, en lugar de combinarlas. Esta hipótesis, seguramente provocaría una crisis institucional y, en mi opinión, también la destrucción del presupuesto participativo.

⁷⁵ Según Fedozzi, ya se han hallado señales de manipulación, aunque él no usa esa palabra. Manifiesta, por ejemplo (1997: 194), que el hecho de que algunos líderes populares hayan cambiado su postura respecto del tema de la legalización del presupuesto participativo muestra la falta de autonomía del movimiento popular en relación con el poder ejecutivo. En mi opinión, es probable que haya habido algunos intentos por parte del ejecutivo de manipular el proceso. Sería inusual que no fuera así. Sin embargo, no comparto el planteo hecho por Fedozzi. Creo que los líderes populares cambiaron de opinión porque existe un verdadero peligro en la propuesta de legalización del presupuesto participativo. Para Fedozzi (1997: 189, 190, 191, 192, 193), la consolidación del proceso de democratización requiere la legalización de los derechos. Es más, la inexistencia de una ley que reglamente el presupuesto participativo hace que éste sea más maleable a la voluntad del gobierno y del partido gobernante. Es cierto que una importante característica de los regímenes democráticos es la legalización de los derechos. Pero el presupuesto participativo no es un derecho. Su existencia es posible gracias a un nuevo derecho (el derecho de participación en la formulación del presupuesto, el cual ya está garantizado por la Constitución Municipal), pero en realidad es una nueva institución que se encuentra fuera del estado. En este contexto, no creo que sea erróneo adoptar una postura más cautelosa respecto de este tema que está muy polarizado debido a intereses partidarios. Por otro lado, las leyes que reglamentan instituciones no estatales como los sindicatos también podrían ser muy buenos instrumentos de control y manipulación. Hay ejemplos por doquier.

No existe una receta para evitar estos riesgos. Sin duda, todo depende de las ideas y las acciones de los actores políticos y sociales. La esperanza radica en que las instituciones forjadas en el presupuesto participativo y la densidad de los valores democráticos de la cultura política de los actores se hayan consolidado lo suficiente como para seguir impulsando el proceso de democratización.

⁷⁶ Por supuesto que no todos los “veredores” pretenden legalizar el proceso. La idea de reglamentar el presupuesto participativo es políticamente legítima y existen buenos argumentos en su respaldo.

Bibliografia

Abers, Rebecca. 1998a: Learning Democratic Practice: Distributing Government Resources Through Popular Participation in Porto Alegre, Brazil. En Mike Douglass y John Friedman (Editores), Cities for Citizens. Chichester: John Wiley & Sons.

Abers, Rebecca. 1998b: From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil. Politics & Society. Vol. 26, Nº 4: 511-537.

Andreatta, Humberto. 1995: Orçamento Participativo. Porto Alegre. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Secretaria Municipal da Cultura.

Augustin, Arno. 1997: A experiência do Orçamento Participativo na Administração Popular da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. En Genro, Tarso (Coordenador), Porto da Cidadania. Porto Alegre: Editora Artes e Ofícios.

Avritzer, Leonardo. 1999: Democracy and the Public Space in Latin America. (Próximo a publicarse).

Berger, Suzanne. 1981: Introduction. En Berger, Suzanne (Editora), Organizing Interests in Western Europe - Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics. Cambridge: Cambridge University Press.

Bobbio, Norberto. 1987: The Future of Democracy. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Cohen, Joshua . 1995: Secondary Associations and Democratic Governance. En Wright, Erik Olin (Editor), Associations and Democracy. New York: Verso.

Cohen, Joshua. 1997: Deliberation and Democratic Legitimacy. In Bohman, James and Rehg, William, Deliberative Democracy. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Cohen, Joshua. 1986: Reflections on Rousseau: Autonomy and Democracy. En Philosophy and Public Affairs. 15: 275-297.

Cohen, Jean and Arato, Andrew. 1997: Civil Society and Political Theory. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Cole, G. D. B. 1950: Introduction. En Rhys, Ernest (Editor), The Social Contract and Discourses. New York: E. P. Dutton and Company.

Fedozzi, Luciano. 1997: Orçamento Participativo - Reflexões sobre a Experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial.

Friedmann, John. 1998: The New Political Economy of Planning: The Rise of Civil Society. In Cities for Citizens. Chichester: John Wiley & Sons.

Genro, Tarso y Souza, Ubiratan. 1997: Orçamento Participativo. A Experiência de Porto Alegre. San Pablo: Editora Fundação Perseu Abramo.

Habermas, Jurgen. 1989: The Structural Transformation of the Public Sphere. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Klingemann, Hans Dieter y Fuchs, Dieter. 1995: Citizens and the State: A Changing Relationship?. En Klingemann, Hans Dieter y Fuchs, Dieter (Editores), Citizens and the State. Nueva York: Oxford University Press.

Mansbridge, Jane. 1983: Beyond Adversary Democracy. Chicago: The University of Chicago Press.

Mansbridge, Jane. 1995: A Deliberative Perspective on Neocorporatism. En Wright, Erik Olin, Associations and Democracy. Nueva York: Verso.

Michels, Robert. 1959: Political Parties – A Sociological Study of the oligarchical Tendencies of Modern Democracy. Nueva York: Dover Publications.

Navarro, Zander. 1996: Participatory Budgeting - the Case of Porto Alegre (Brazil). Porto Alegre. Documento presentado en el taller *Regional Workshop: Decentralization in Latin America - Innovations and Policy implications*, Caracas, promovido por el Banco Mundial y la Organización de Estados Americanos.

Offe, Claus. 1981. The Attribution of Public Status to Interest Groups: Observations on the West German Case. En Berger, Suzanne (Editora), Organizing Interests in Western Europe - Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics. Cambridge: Cambridge University Press.

Pateman, Carole. 1970: Participation and Democratic Theory. Londres: Cambridge University Press.

PMPA. 1995: Orçamento Participativo. Regimento Interno. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Coordenação de Comunicação Social.

Rousseau, Jean Jacques. 1950: The Social Contract, Book III. En Rhys, Ernest (Editor), The Social Contract and Discourses. Nueva York: E. P. Dutton and Company.

Santos, Boaventura de Souza. 1998: Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy. In Politics & Society. Vol. 26, N° 4: 461-510.

Sanyal, Bishwapriya. 1999: Planning's Three Challenges. En Rodwin, Lloyd y Sanyal, Bishwapriya, The Profession of City Planning: Changes, Images, and Challenges (1950 -2000). New Jersey: Rutgers University Press (próximo a publicarse).

Schmitt, Carl. 1985: The Crisis of Parliamentary Democracy. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Schumpeter, Joseph A. 1950: Socialism and Democracy (Parte IV). En Capitalism, Socialism and Democracy. Nueva York: Harper & Row, Publishers.

Tendler, Judith. 1998: Bom Governo nos Trópicos. Rio de Janeiro: Editora Revan.

Tendler, Judith y Serrano, Rodrigo. 1999: The Rise of Social Funds: What are They A Model Of? Documento para el *MIT/UNDP Decentralization Project*. Nueva York.

Weber, Max. 1946: Parte II: Power; Capítulo III: Bureaucracy. En Gerth, H.H. y Wright Mills, C. (Editores), Max Weber: Essays in Sociology. New York Oxford University Press.