

Sociológica, año 19, número 54, enero-abril de 2004, pp. 183-211
Fecha de recepción 22/09/03, fecha de aceptación 19/11/03

Los retos de la democracia participativa

*Armando Rendón Corona**

RESUMEN

El artículo trata sobre distintas modalidades de participación social en el espacio público no estatal y estatal, bajo las formas de control social, cogobierno y ciudadanía controlada por el Estado. Plantea las dificultades para el desarrollo de la democracia participativa según se presentan en las experiencias de Brasil, Bolivia, Perú, Argentina y Colombia. Algunos de los temas definitorios son la redistribución del poder hacia la sociedad y los sectores populares excluidos, el establecimiento de políticas de equidad y desarrollo que eleven las condiciones de vida de la población; la autonomía de la organización social y la construcción de instituciones de participación social, que constituyen una vía para la democratización del Estado y la sociedad, desde los planos local y temáticas particulares hasta la formulación de una perspectiva nacional.

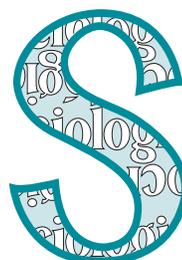
PALABRAS CLAVE: democracia participativa, instituciones de participación ciudadana, democracia directa, democracia representativa, control social, políticas de equidad, desarrollo, políticas contra la pobreza, presupuesto participativo, ciudadanía comunitaria, autonomía civil.

ABSTRACT

This article is about different modalities of social participation within the non-State and State public space under the configuration of social control, co-government and "citizenization" controlled by the State. It sets forth the difficulties concerning the development of participative democracy according to the experiences of Brazil, Bolivia, Peru, Argentina and Colombia. Some of the defining topics are the redistribution of the power towards society and excluded popular sectors, the establishment of equity and development policies that increase life conditions of the population, the autonomy of social organization as well as the construction of institutions of social participation, which constitute a way towards the democratization of the State and the society from local levels and particular subject matters to the formulation of a national perspective.

KEY WORDS: participative democracy, institutions of civic participation, direct democracy, representative democracy, social control, equity policies, development, policies against poverty, participative budget, community citizenship, civil autonomy.

* Profesor investigador del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. San Rafael Atlixco núm. 186, col. Vicentina, 09340, Iztapalapa, México, D. F. Correo electrónico: rendonco@prodigy.net.mx



LAS EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS Y EL MODELO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

DESDE HACE por lo menos dos décadas se han construido por todo el mundo formas de democracia que van más allá de la democracia representativa y que adoptan las más diversas características, conforme a las circunstancias concretas, pero que comparten la concepción de la participación social en los asuntos públicos. Difieren tanto entre sí que parece poco prometedor el intento de formular un modelo o una metodología para agrupar los rasgos comunes y diferentes, que sea útil a la praxis de la democracia participativa.

Así, por ejemplo, un estudio sobre 20 municipios españoles con participación ciudadana de T. R. Villasante discute la utilidad de hablar de la democracia participativa en singular, como un modelo de referencia, propone en cambio hablar “en plural, de diversas vías y procesos de construcción, según las características de cada lugar. En breve, no son reducibles a un reglamento tipo” (Villasante, 2003: 63-68).

Parece muy fuerte aludir a principios de aplicación general, porque esto remite al campo de las ideologías, de las doctrinas y su consecuente doctrinarismo. No obstante que las particularidades locales parecen prevenir contra la posibilidad de reproducción en otros contextos, un análisis apropiado puede producir una metodología para ser utilizada en entornos sociales diferentes (Navarro, 1998: 295). Nuestro propósito es describir algunas de las peculiaridades que alimentan un nuevo sistema de relaciones políticas llamado de democracia participativa, claramente diferenciado de la democracia representativa, pero también de la democracia semidirecta o de referéndum.

No sólo se trata de acotar los rasgos de este sistema, sino sobre todo de buscar las limitaciones que en la realidad enfrentan para su desarrollo. Por eso, según las experiencias empíricas se procura diferenciar las experiencias participativas según el alcance o el grado de la participación. Proponemos distinguir tres tipos de participación: de control social sobre el Estado, de cogobierno y de instrumentalización por parte del Estado. Así, identificaremos cada sistema de acuerdo con su proximidad a alguno de estos tipos. Brasil es un punto de referencia arquetípico de presupuesto participativo, no sólo por el crédito internacional del que goza, sino porque ha demostrado su viabilidad al permanecer y reproducirse, aunque también es emblemática la experiencia boliviana, que corresponde al tipo de cogobierno, donde la organización social es autónoma, paralela a la estatal, institucionalizada legalmente o no, pero articulada con las instituciones públicas. Difieren en el grado de institucionalización legal: débil en el caso brasileño y fuerte en el boliviano, pero ambos con un mismo tipo de participación, cuya nota distintiva es el cogobierno.

Así pues, la clasificación en los tres tipos de sistemas que incorporan la participación social no es abstracta sino empírica, esto es, extraída de las experiencias mismas. De ahí que en abono a este método podemos apoyarnos en la afirmación que hace Utzig de que son indiscutibles los rasgos particulares de Brasil, pero también son innegables sus expresiones de universalidad en un contexto democrático y de derecho (Utzig, 1998: 110).

En el mismo sentido va la generalización formulada por Verdesoto a partir de la situación boliviana.

La participación popular es una forma específica de hacer participación social, que busca la equidad en situaciones en que los actores disponen desigualmente de los recursos. Apela a las identidades sociales primarias y desenvuelve la vocación de intervención de los actores. Se apoya en una redefinición de la política y la democratización de las instancias en las que interviene (Verdesoto, 2002: 3-4).

Aquí, se encauza la participación social sin mediaciones, sin intermediarios, de modo que las organizaciones sociales y los ciudadanos buscan intervenir desde su identidad social. En una situación opuesta vemos el caso colombiano, donde la tensión entre autonomía de lo social y la instrumentalización por el Estado se inclina a favor de este último.

Apreciamos, entonces, que la participación social es un tipo diferente de hacer política, que se ve como una compensación a la crisis de representatividad de los partidos políticos, en contraste con la participación en política electoral por parte de los ciudadanos, en donde el papel intermediario lo realizan los partidos. De ahí la atención dada a un aspecto crucial del cambio de régimen: la influencia social sin mediaciones partidarias, aunque la intervención partidaria exista colateralmente. No se produce una ausencia de intermediación sino que se crea una forma propia de representación popular, además de que cobran relevancia mediaciones como la de las organizaciones no gubernamentales (ONG). Se genera un nuevo tipo de política, la pequeña política, que actúa como palanca de la democracia y del desarrollo en el espacio local o en asuntos particulares, lo que no quiere decir que carezca de perspectiva nacional e internacional.

La participación popular tiene la cualidad de no presuponer un ciudadano abstracto sólo igualado por los derechos legales, sino un ciudadano con características específicas; la participación sustentada en la identidad social proporciona la base de una nueva relación del Estado con la diversidad social y con las necesidades particulares. Por consecuencia, se genera una redistribución del poder o, para decirlo con palabras de Verdesoto, “la desigualdad del poder de los actores se rectifica ponderando la participación de los más débiles” (Verdesoto, 2002: 4). Algo de esto evoca el principio de discriminación positiva cuyo propósito es corregir la discriminación y las desventajas de grupos sociales, pero la participación popular es un concepto más amplio, dirigido a crear nuevos equilibrios dentro de la sociedad y entre ésta y el Estado.

El entusiasmo que ha despertado el sistema de democracia participativa, del que es exponente el llamado presupuesto participativo, no debe hacer olvidar las dificultades y dilemas que representa abrir paso a la naciente democracia bajo un sistema capitalista, y la lucha entre las tendencias políticas que ello suscita.

En las páginas que siguen se expone una serie de limitaciones que enfrenta el sistema de democracia participativa en su desarrollo. Debemos precisar que el desarrollo consiste en numerosas experiencias de sistemas participativos, adecuadas a las necesidades particulares; pero también constreñidas por el contexto de los sistemas nacional y global. Toda vez que este original sistema está en plena experimentación y expansión, se prevé que las experiencias más simples se pueden

volver complejas, que el atraso relativo es susceptible de superarse y alcanzar los niveles logrados en otras partes más aventajadas, pero también que la evolución no sólo debe verse en sentido progresivo sino regresivo; esto es, que puede estancarse, involucionar bajo la presión de las fuerzas autoritarias o desnaturalizar su carácter cívico y no estatal.

REDISTRIBUIR EL PODER

La práctica de la democracia participativa presenta distintas vertientes a partir de un tronco común: la redistribución del poder en favor de la sociedad, o sea, poder popular. A éste se le puede dar un significado directamente relacionado con una disminución del poder ejercido por las clases dominantes para concentrarlo en las clases populares. Esta definición va más allá de aquella forma de participación ciudadana limitada al control social, entendido como función correctiva de la acción gubernamental, pero también como mecanismo de inclusión de las gestiones preventivas de la sociedad; el control social es un espacio aún externo y subordinado al poder.

La democracia participativa es una forma de reparto del poder público, en dos acepciones de lo público; en un sentido amplio expresa una especie de poder paralelo, constituido por nuevas instituciones autónomas del Estado pero que comparten la toma de decisiones y la acción práctica, sin confundir sus respectivas esferas. Se dice “paralelo” en el sentido de que la organización social participativa permanece autónoma en el espacio público no estatal, pero puede darse una segunda acepción, un poder “mixto”, pues la institucionalización incluye diversas modalidades de ciudadanización de instituciones que integran el Estado, creadas expresamente para dar cauce a la relación entre el Estado y la sociedad civil.

Su funcionamiento está determinado por la negociación entre intereses sociales opuestos, como alternativa a las relaciones polarizadas entre la dominación y el conflicto, negociación que rige la interacción de los actores sociales con la esfera estatal. El principio de negociación abre posibilidades a la cooperación y al equilibrio en torno a objetivos consensuados. Es una forma de pluralismo que se opone al monopolio del poder.

La idea de un gobierno para todos es una fórmula que permite integrar a los distintos sectores sociales, y así dar cabida a la participa-

ción popular antes excluida, de lo que se infiere un poder popular. Sin embargo, la integración pluralista de la diversidad de intereses sociales, en rigor, no puede ser una forma de poder popular exclusivo, ya que si bien desplaza el predominio tradicional de las clases dominantes, éstas se integran al proceso con sus formas de participación y de representación.

Un momento definitorio del Partido de los Trabajadores de Brasil (PT) en el debate sobre democracia y socialismo tuvo lugar cuando se elaboró la Carta de principios del PT, publicada el 1 de mayo de 1979, y que dice: “El PT afirma su compromiso con la democracia plena ejercida directamente por las masas, pues no hay socialismo sin democracia ni democracia sin socialismo”. No obstante su reivindicación crítica de las tradiciones internacionales del socialismo, la virtud de los debates teóricos en el PT es que están enraizados en los problemas prácticos del movimiento (Tafalla y Valenzuela, 2003: 1-4).

El ejercicio directo de la democracia por las masas, otra manera de aludir al poder popular o democracia participativa, cuestión de la que derivan por lo menos dos estrategias dentro del mismo proceso, según el significado que le den las tendencias políticas moderadas o radicales, son concepciones que a veces se presentan como alternativas distintas y no como inclinaciones que se compensan en un camino igual. Puede significar un desarrollo de la democracia mediante el reforzamiento simultáneo de la sociedad y de las instituciones públicas, o bien puede entenderse como un poder paralelo alternativo al sistema estatal vigente, caracterizado por su pluriclasismo y hegemonía de las clases dominantes.

En cualquier caso, tal reforma del sistema político no ocurre sin una transformación de la clase política, volviéndose funcional al espacio público participativo. Lo funcional es que los políticos alcancen la nueva cultura política participativa y actúen en consecuencia. De esa transformación depende en gran medida la solución al problema práctico de cómo crear las condiciones para generar una efectiva voluntad de los gobernantes de redistribuir el poder y garantizar la autonomía del movimiento popular. Así, una condición imprescindible para el cambio del sistema es la voluntad política del gobernante, pero también, es forzoso decirlo, de los propios dirigentes sociales.

Según Zabalza, es “la voluntad de redistribuir el poder, de trasladar el poder, de permitir crecer al movimiento popular, de respetar sus decisiones”. De acuerdo con él, la respuesta ha sido positiva, como lo

ejemplifican las administraciones del PT en Porto Alegre, que han apostado a “la construcción de un poder popular no estatal en manos del movimiento popular”. Esto mismo sostiene Navarro, para quien la eficacia y magnitud de la propuesta de presupuesto participativo depende de la voluntad política y del liderazgo del gobierno municipal y del apoyo de las fuerzas políticas electas y agrega que el nuevo gobierno ha estado dispuesto a compartir su mandato con grupos urbanos autónomos organizados (Navarro, 1998: 322-325).

La voluntad política de poner en práctica políticas participativas, ha constatado Avritzer, obedece a la preexistencia de prácticas participativas de la sociedad (Avritzer, 2002: 151). Claro está que la preexistencia alude a una tradición anterior, pero también a una amplitud que cobra la participación gracias a las nuevas instituciones. La voluntad política de los gobernantes no se ubica sólo en el terreno de la nueva cultura política, sino que se garantiza por la influencia del movimiento cívico. La innovación institucional democratizadora está en función de la renovación de la cultura pública en la relación entre el Estado y la sociedad, y no de los acuerdos políticos entre los partidos en la órbita del sistema estatal, que pueden asegurar la estabilidad, pero son poco participativos. A su vez, este hecho no debería pasar por alto que esos acuerdos son indispensables, ya que ellos mismos son actores del proceso y requieren una transformación acorde con la nueva cultura política.

Ahora bien, esa voluntad de los dirigentes políticos debe remontar una cultura política heredada del autoritarismo según la cual los gobernantes no necesitan credenciales democráticas ni los ciudadanos asumen responsabilidades. Esto plantea el problema de cómo tiene que ser remodelada la selección de dirigentes, mecanismo complementario del control ciudadano sobre el personal gubernamental. Uno de los vicios criticados es la gestión meramente administrativa, aunque administrar bien no es poca cosa; otro extravío o disfunción es el pragmatismo de los políticos empeñados en la búsqueda de cargos públicos sin un proyecto de transformación. En el reverso, una deficiencia observable es el irregular grado de compromiso de la población que deja sus asuntos en manos del gobierno y de representantes.

Después de la dictadura militar brasileña, conquistar la democracia representativa fue un logro importante, aunque todavía dentro de los límites tradicionales. Con el desarrollo del presupuesto participativo la democracia descubrió nuevos horizontes y concibió entonces

un régimen pluralista complementario de la democracia representativa. Sin embargo, las expectativas no se han detenido en ese punto: han estado vinculadas al debate sobre el socialismo entre las distintas corrientes existentes en el PT. Después de veinte años de iniciado, el debate sostenido en el PT sobre el carácter socialista de la nueva democracia brasileña continúa la discusión sobre el significado del “modo petista de gobernar”, pues dada la diversidad y hasta la fragmentación partidista no hay un criterio unificado al respecto.

Apartir de entonces es notable la experiencia adquirida porque, como lo ha dicho Utzing, gobernar con toda la sociedad abrió el camino de:

...un gobierno de mayorías, de debate y negociación que fuera capaz de formular políticas e implementar proyectos para segmentos sociales diversos y así presentar un rumbo a la sociedad en general. Un gobierno con vocación reformista y universalista, apto para liderar la construcción de un nuevo bloque hegemónico en la ciudad... En contrario a la tesis del gobierno para los trabajadores, sólo un gobierno que de hecho gobierne para todos crea las condiciones políticas y tiene legitimidad para tratar desigualmente a los desiguales, para ejecutar un programa volcado en primer lugar hacia los sectores excluidos y discriminados (Utzing, 1998: 110-111).

Esa vía le permitió realizar una fuerte redistribución de la renta a través de una reforma tributaria y de una inversión de prioridades.

Contra una visión partidaria que no ve más lejos de la democracia representativa, Edmilson Rodrigues¹ propone una:

...radicalización democrática como dimensión estratégica definitoria de un modo petista de gobernar [que supere la línea de un sector de la izquierda que] festeja las formas democráticas existentes en el modo de producción actual, como si la democracia pudiese reducirse a los procesos electorales realizados de cuatro en

¹ Fue alcalde de Belém do Pará, Amazonia, con una población de 1'400,000 habitantes, y reelecto en las elecciones el 1 de octubre de 2000. El texto fue publicado en: “Governo e cidadania. Balanço e reflexões sobre o modo petista de gobernar”, de la Editora Fundação Perseu Abramo, Sao Paulo, noviembre de 1999. Edmilson Rodrigues es profesor y arquitecto, maestro en planificación del desarrollo. Participó activamente en la construcción del PT y de la CUT en Belém y el Estado de Pará, es destacado dirigente del Sindicato de Trabajadores de la Educación y Profesores. Miembro y dirigente de la corriente interna del PT Força Socialista, fue diputado en la Asamblea Legislativa del Estado de Pará entre 1987 y 1995.

cuatro años, reduciendo cualquier debate dentro o fuera del partido a acuerdos y/o componendas políticas necesarias para la obtención de cargos en el parlamento o en los ejecutivos (Rodrigues, 1999: 3-5).

Sostiene lo anterior, pues este pragmatismo es un vicio pernicioso basado en una visión empobrecedora de hacer política. Por otro lado, señala que existe una tendencia a:

...desconsiderar los avances democráticos como necesidad y posibilidad de que el pueblo experimente la construcción de formas de control social del Estado en el núcleo del proceso de lucha de clases y de acumulación de fuerzas necesario para la ruptura con el capitalismo... Nuestras experiencias muestran que al ocupar espacios en el aparato de Estado, tenemos que crear todos los mecanismos posibles para hacer posible la radicalización democrática como condición imprescindible para garantizar la gobernabilidad de nuestros ejecutivos. En este sentido, la participación popular debe ser marca de un modo petista de gobernar (Rodrigues, 1999: 3-5).

En oposición a la gestión capitalista de muchos municipios brasileños, afirma:

...un modo petista de gobernar no puede caer en el administrativismo [por el contrario] necesita entender el gobierno como espacio de conquistas, reconocer en su participación autónoma la garantía de realización de políticas públicas y del disfrute de conquistas sociales significativas en términos de condiciones materiales y culturales de vida. En este sentido, la inversión de prioridades en los servicios públicos, así como el acceso a bienes culturales, debe ser principio de un gobierno del PT.

Concretamente postula una perspectiva socialista:

Nuestro modo de gobernar debe negar la alternativa social democrática, que se expresa en la ideología de la posibilidad de humanización del capitalismo; un tipo de reformismo que niega la esencia deshumanizante de la sociedad actual, sometida a la lógica del lucro.

En otra ocasión, Edmilson Rodrigues sostuvo que el proceso de presupuesto participativo, en el caso de Belém, conlleva formas permanentes de control que dan poder efectivo a la población:

De modo que la población está construyendo una forma de control social muy importante y eso es construcción de poder popular, y esto da posibilidades para que el pueblo, consciente de su papel como sujeto, rompa con la cultura política de la manipulación, del clientelismo, del asistencialismo... [Una de sus consecuencias casi inmediatas, añade] es el progresivo aumento de la autoestima de las personas en general y, especialmente, entre las clases sociales más castigadas que van autorreconociéndose como sujetos y protagonistas de la gestión municipal y dueños de su propio futuro (Tafalla y Valenzuela, 2003).²

Existe, pues, una preocupación por contextualizar en una estrategia socialista las políticas de elevación de las condiciones materiales y culturales de vida mediante la democracia participativa, que no es opuesta al pluralismo democrático de partidos y grupos de interés, sino una forma de pluralismo que encuentra su significado en la integración de la diversidad social, elevando a las clases subordinadas en su condición y protagonismo. Pero ello no es todavía una superación del capitalismo, aunque difiere sustancialmente en cuanto que busca la equidad y un fundamento humanista de la acción pública.

El celo por no quedar atrapados en los límites del sistema dominante tiene muchas expresiones que comparten la idea de radicalizar la experiencia del presupuesto participativo. En ese sentido es interesante mencionar la crítica hecha por un funcionario del gobierno estatal de Río Grande del Sur, que renunció por estar en desacuerdo con las desviaciones del modo petista de gobernar. Su opinión refleja una insatisfacción por la naturaleza pluriclasista del modelo participativo, que podría ser superada mediante una forma de poder popular exclusivo. Pero es posible prever que llevada a su límite práctico esta idea conduciría a la polarización, a un conflicto de poder, lo cual es en cierta medida inevitable.

Según la opinión del ex secretario de Administración del gobierno de dicho estado, Jorge Santos Buchabqui,

En la medida en que apenas alcanzamos una parte del poder del Estado y que el proyecto socialista va mucho más allá de esta etapa, es preciso concentrar esfuerzos en los enfrentamientos que representan los cambios estructurales. Nuestro

² Joan Tafalla es portavoz del grupo Esquerra Alternativa (EB, EUJA y El Verds) en el ayuntamiento de Badia, España. José Valenzuela es periodista y colaborador para asuntos concernientes a las relaciones internacionales del gabinete del prefecto de Belém de Pará en el Brasil y asesor sobre relaciones internacionales del gobierno democrático y popular de Río Grande del Sur.

gobierno, al contrario, dispersó su energía en un gerenciamiento de quienes creen en el Estado burgués y creen que administrándolo y democratizándolo, por medio del control popular del presupuesto, será posible hacer las transformaciones necesarias.

Contrariamente a la afirmación de que los gobernantes petistas efectivamente ceden el poder, el exfuncionario sostenía que:

La voluntad política del grupo que controla el Gobierno vale como ley y procura legitimarse de forma populista... no existe espacio para el debate, y las tomas de decisión están centralizadas en un pequeño grupo que actúa orientado apenas por sus intereses de corriente... (Fontana y Flores, 2001: 3-4).³

En esencia, se objeta que el ámbito de la participación no afecta sino a una parte del poder político, mientras el proyecto socialista va más allá. Hay pues una oposición de términos entre cambios estructurales *versus* “administrativismo”, y entre democratización de las decisiones y centralización del poder. La réplica queda todavía vaga mientras no se explicita cuál es el modelo alternativo al capitalismo, porque de lo que se haga en esa dirección dependerá el carácter del cambio estructural, y dará una valoración táctica a la consecución a corto plazo de la gestión democrática. En resumen, el “gobierno para todos” es un método para integrar los heterogéneos intereses sociales. No resuelve por sí mismo las desigualdades, pero crea el medio para el equilibrio entre esos intereses desiguales.

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA MÁS DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Gobernar para todos no es una mera frase de cualquier gobernante que busque un amplio consenso, sino cuestión de crear instituciones que permitan la participación de todos los grupos sociales en la toma de decisiones y en su realización, combinando las formas de la de-

³ Fragmentos de la carta de Jorge Santos Buchabqui, abogado y militante petista, ex secretario de Administración, además de miembro de la Coordinación de Gobierno y de la Junta Financiera del Gobierno Olívio Dutra, publicada en el periódico *Izquierda Socialista*, en enero del 2001, luego de su renuncia en el año 2000. Mariucha Fontana, es miembro de la dirección nacional del PSTU-Brasil y Julio Flores, presidente del PSTU de Río Grande del Sur.

mocracia representativa con las de la democracia directa y semidirecta. Por tanto, es un falso dilema la oposición entre democracia representativa y democracia directa. Precisamente en la inserción institucional de la segunda estriba la dificultad teórica y práctica de la reforma del Estado. Esta combinación precisa evaluar en qué medida el movimiento popular interviene en la definición del rumbo que toma la sociedad y, por tanto, la manera de ejercer el poder y la administración del Estado, más allá de la práctica electoral.

Si no ha de quedarse en la retórica, observa Utzig a partir del proceso brasileño, la participación no debe ser sólo un técnica de gestión para mejorar la eficiencia del Estado y de aceptación de las políticas públicas, aunque esto de por sí es importante. La participación popular debe ser un instrumento de cambio en las relaciones de poder y de la cultura política que pretende eliminar las fronteras burocráticas del Estado. El centro de la reforma y democratización del Estado y la sociedad debe consistir en la creación de nuevas instituciones que conformen una nueva esfera pública autónoma, de carácter no estatal, situada en el espacio de tensión entre lo estatal y lo privado. La nueva esfera, postula Utzig, debe ser capaz de llevar los intereses particulares, móvil de toda participación, al escenario público, donde serán confrontados con otros intereses privados y otros intereses de sentido universal (Utzig, 1998: 113).

Franquear las fronteras burocráticas no significa, entonces, suprimir las competencias que le son propias, sino crear el espacio público de interacción con la sociedad, es decir, la democratización dentro y fuera del Estado. Tampoco significa estatizar la sociedad según el modelo corporativo. Lo público se vuelve un espacio común entre el Estado y la sociedad. El cambio consiste en que el primero deja de ser una esfera separada, autónoma en relación con la segunda, y que ésta deja de ser un mero objeto.

El poder público basado en el principio de la democracia representativa obtiene su legitimidad del sufragio ciudadano para elegir gobernantes y legisladores mediado por los partidos políticos. La democracia representativa, en su modalidad más acabada, se resume en dos funciones: significa una delegación de poder de los ciudadanos a los gobernantes, pero manteniendo la facultad de control sobre éstos. Tal facultad es la que da lugar a las instituciones de control social sobre el poder público, meta aún incipiente en la mayor parte de los países latinoamericanos.

La democracia directa o participación social ha llegado a asumir una estructura regular, como se ha mostrado en la estructura del presupuesto participativo en Brasil y en las instituciones participativas bolivianas, como casos paradigmáticos, es decir, una organización paralela a la de las instituciones públicas tradicionales, pero interconectada de diversas maneras con el Estado que adapta su organización funcional. Así, la democracia participativa crea una nueva institucionalidad en sus tres funciones esenciales: participación en la toma de decisiones, control sobre la gestión pública y participación en la ejecución de los planes decididos. En su forma más desarrollada, esta estructura de participación busca abarcar a toda la población, desde lo local hasta la ciudad como un todo, lo que constituye su fuente de legitimidad.

La democracia directa es fundamentalmente el autogobierno de los ciudadanos, su vehículo principal es la asamblea y la acción del grupo social. Pero, cuando las comunidades se agrupan en conjuntos mayores e interactúan en tanto comunidades, vuelve a aparecer el principio representativo bajo la forma de los delegados o representantes que fungen como intermediarios entre los grupos y comunidades, y como intermediarios entre ellos y el Estado. De esta manera, existe una relación compleja y en tensión entre la estructura estatal de la democracia representativa y las estructuras de la democracia directa. Dicha tensión se explica por la pérdida de privilegios de la autoridad, de la burocracia y también de los partidos que ven reducida su influencia.

La radicalización de la democracia no puede significar otra cosa que la combinación entre las tres formas de la democracia. Así, el conflicto social inherente a la heterogeneidad social, puede ser mejor arbitrado por las instituciones estatales y por las estructuras de participación, lo que a la vez descarga al Estado de tensiones e induce a los actores a gestionar el conflicto intrasocietal.

Este modelo representa una contribución a la democratización de la relación entre el Estado y la sociedad, pero en la práctica padece limitaciones. Según el estudio de Avritzer, comparando el presupuesto participativo en Porto Alegre y Belo Horizonte, afloran algunas limitaciones: una primera "es la poca democratización en la relación de los actores comunitarios entre sí", debido a que "permanece una relación jerárquica y poco democrática". En lo relativo a la selección de las prioridades de obras de la comunidad, se encontraron algunas diferencias significativas entre las dos ciudades: en Porto Alegre, la asamblea de la comunidad escogió las prioridades en 77.1% de los casos;

en Belo Horizonte las asambleas toman la decisión en 42.4% de los asuntos, mientras en 28.8% la selección es decidida por la dirección. De ahí que concluya que estos elementos jerárquicos indican “una cultura históricamente poco participativa”; que mantiene su influencia a pesar del predominio de elementos participativos (Avritzer, 2002: 148-149).

Un segundo límite encontrado es su concentración de la demanda en la distribución de los recursos materiales y no en los programas de gobierno. Esto implica que no se democratizan igual las decisiones sobre orientaciones políticas como el tipo de educación pública, la concepción de salud pública y la idea de preservación del ambiente.

Debido a esta insuficiencia en la participación, en Belo Horizonte comenzó en 1999 la delegación del control sobre algunas políticas de gobierno a la población, para hacerla copartícipe de la decisión sobre prioridades de políticas sociales mediante el siguiente mecanismo: la alcaldía somete a consideración un programa de prioridades de las diferentes secretarías y la población puede aceptarlo o modificarlo. De esta iniciativa Avritzer saca una conclusión prospectiva: “todo parece indicar que un movimiento dirigido a la participación de la población en el establecimiento de prioridades entre programas es el camino que el PP debe seguir para ampliar la participación de la población en la gestión local” (Avritzer, 2002: 149-151).

Según el mismo estudio sobre el presupuesto participativo en Porto Alegre y Belo Horizonte, se comprueban los beneficios de la participación “en su capacidad de crear formas estables de gestión democrática. Son las nuevas prácticas capaces de radicalizar el ejercicio de la democracia que hacen legítima esta última a los ojos de aquéllos de cuya autorización la democracia siempre dependerá, los ciudadanos”. Especialmente de aquellos ciudadanos excluidos, que en Brasil continúan siendo la mayor parte de la población (Avritzer, 2002: 151).

INSTITUCIONALIZACIÓN: ENTRE LA AUTONOMÍA Y EL ESTATISMO

Una cuestión de importancia capital que suscita el presupuesto participativo es si la estructura de participación ciudadana debe ser o no institucional; es decir, si debe estar garantizada por una legislación que le proporcione estabilidad y permanencia más allá de los vaivenes

de los partidos y elecciones; o si la autonomía social es el factor decisivo para que la participación se produzca, sin los constantes riesgos del clientelismo y el corporativismo.

El problema no puede resolverse *a priori*, ya que depende de la naturaleza del movimiento social y ciudadano, de la voluntad política de los gobernantes y de los partidos políticos. En el caso de las instituciones de participación civil en Argentina durante los años noventa muestra que su debilidad se deriva de la falta de tradición popular en materia de intervención en los asuntos públicos; pero también puede ocurrir, como en el caso francés, por una sólida tradición de suministro oficial de servicios públicos acompañados del ejercicio de los derechos de la ciudadanía, con el efecto de dejar a la administración buena parte de las responsabilidades, que de otra manera serían asumidas por los propios ciudadanos.

Una dificultad para la consolidación de los procesos participativos promovidos por los movimientos sociales es, advierte Naishtat (2001) respecto de lo ocurrido en Argentina, su carácter episódico, a menos que se vuelvan organizaciones sociales o estructuras institucionalizadas. Idéntica conclusión obtiene Peruzzotti (2002: 107) del análisis de los movimientos sociales de los noventa, que no aseguran su continuidad y extensión porque su vida depende del problema concreto que los hace surgir, y que sólo en algunos casos logran trascender su índole local y alcanzan una dimensión nacional.

A diferencia de Argentina, las experiencias brasileñas tienen a su favor una fuerte tradición de organización popular de la que nace una estructura de participación autónoma, pero que al mismo tiempo se articula con los organismos del gobierno municipal. Al decir de Navarro, durante tres administraciones en Porto Alegre se ha debatido sobre la institucionalización de la propuesta para garantizar su continuidad, pero se ha frenado todo intento de introducir un formato legal, debido a una fuerte noción de autonomía asociativa y al propósito de construir esferas públicas no estatales (Navarro, 1998: 329-330). Esto no impide, antes al contrario, una estructura reglamentada, un ordenamiento institucional, pero no normado por una legislación. Se diría que es una práctica social institucionalizada que no ha necesitado de una legislación estatutaria.

No es del todo evidente que la única posibilidad de edificar las instituciones de participación sea contar con una tradición de organización social autónoma, especialmente en las regiones urbanas más

pobres. Si éste no fuera el caso, afirma Navarro, su desarrollo será lento y de difícil consolidación. Con una débil tradición organizacional, el proceso sería desplazado hacia las autoridades municipales, quienes introducirían a las organizaciones recién formadas en la estructura del presupuesto participativo. Esta inserción dependerá de la voluntad política de una fuerza política gobernante comprometida realmente con esta vía democrática. Pese a la encomiada tradición organizativa en Porto Alegre, de la que hemos hablado, también allí la intensidad participativa es variable. Un indicio de la débil articulación de la ciudadanía a la ejecución del presupuesto operativo es la dependencia hacia las autoridades municipales para organizar las juntas, administrar los debates de las regiones y definir las prioridades locales. En términos generales, hay una inclinación a confiar exageradamente en las potencialidades del Estado (Navarro, 1998: 325, 329-330).

Debe reconocerse el hecho de que la participación no puede ser un movimiento incesante en ascenso y homogéneo en todos los sectores de la población. Precisamente porque es irregular, la innovación institucional participativa debe considerar seriamente su consolidación a largo plazo. En este sentido conviene reflexionar, como recomienda Navarro, sobre este tema controversial desde un optimismo fundado en la creencia de un interés ilimitado de la participación popular, ya que parece existir un extremo más allá del cual las personas se desinteresan, definido por un grado de satisfacción de las demandas, o porque no son de fácil materialización, lo que resta incentivos a la continuidad de la participación (Navarro, 1998: 329-330).

Una situación muy distinta se presenta en Perú, donde la organización social fue gravemente quebrantada por dos décadas de violencia política, de modo que el tránsito a una democratización parece asegurarse a través de una reforma en las instituciones públicas. El aislamiento de las experiencias participativas peruanas, amenazadas por las inclinaciones centralistas y autoritarias del Estado, llevaron a la asociación de municipalidades a la conclusión de que la gestión participativa debe institucionalizarse con un marco legal que dé legitimidad.

Por su parte, en Bolivia, en un contexto más favorable a la participación comunitaria, son considerables las aportaciones de la institucionalización jurídica que se ha adoptado:

- a) La normatividad está orientada funcionalmente hacia la “colaboración social”, y por ello supera los temores sobre el carácter “disruptivo” de la participación social.

- b) La legislación debe expresar la necesidad estatal de formalizar los procesos preexistentes o impulsar el desarrollo de procesos inéditos, estableciendo una nueva relación con la sociedad.
- c) La codificación de atribuciones y funciones de la participación no puede ser una forma abstracta o infinita, sino condicionada a temas, a prioridades cotidianas de los actores, y representa un orden de relaciones sistémicas en un proceso abierto.
- d) Debe legitimarse la intervención popular en determinadas áreas públicas, especificando la participación como propositiva, controlora y supervisora.
- e) La legitimidad de la participación está vinculada con la eficacia en el cumplimiento de sus objetivos, así como la idónea aplicación de la ley se expresa en la transparencia de los procedimientos y de la voluntad política de la autoridad (Verdesoto, 2002: 6-8).

En sentido contrario a los procesos de formación autónoma de las instituciones de participación vemos desarrollarse en Colombia un modelo que tiende a restringir la participación al control, y simultáneamente a dispersar los organismos; esto es, un modelo de control estatal sobre la organización civil. Podría decirse de otra manera: se trata de un modelo de descentralización y desconcentración de funciones a nivel municipal, auxiliado con mecanismos de control ciudadano y de cierta participación vecinal:

- a) En Colombia la democratización social no se basa en una organización popular, sino en la acción de las asociaciones cívicas dentro de un esquema de ciudadanización. En este caso, el protagonismo de las ONG se explica por la debilidad organizativa de los sectores populares.
- b) La legislación creó un exceso de mecanismos de control social de la gestión pública cuyas consecuencias se pueden resumir así: favorece la burocratización de la fiscalización social; crea confusión entre la población y lleva a subutilizarlos, los hace perder eficacia y credibilidad; ha producido la fragmentación de la acción colectiva; favorece el inmovilismo de las políticas públicas; dispersa la demanda social e impide la centralización de las fuerzas sociales.
- c) El localismo inducido por los organismos paraestatales dificulta la percepción popular de la necesidad de una reforma global

del Estado y la sociedad. La acción centrada en objetivos limitados, a un tema específico o a los asuntos puramente locales, no consigue desarrollar movimientos amplios ni partidos capaces de introducir proyectos políticos globales. La fragmentación impide la centralidad política, sin la cual difícilmente podrá resolver los problemas del sistema, las desigualdades sociales y las distintas formas de exclusión social, económica, política y cultural. Asimismo imposibilita el consenso pluriclasista, la negociación intrasocietal y la planeación democrática con miras a un proyecto nacional (Velásquez, 1998: 276-278, 281).

- d) La intromisión del Estado en el funcionamiento de la organización de barrios y la obstrucción de muchos funcionarios a la labor fiscalizadora de los ciudadanos, además del clima de violencia en diversas zonas del país, son condiciones desfavorables al desarrollo de la participación ciudadana. Asimismo, se ha propiciado la tutela sobre los órganos de participación, ya que la mayoría de los comités se ha formado a iniciativa de las autoridades locales bajo esquemas diseñados por los órganos estatales y son ellas las que definen la orientación y alcances de la veeduría. Por todo ello, los mecanismos de participación pueden llegar a considerarse como meros apéndices de los órganos y políticas estatales.

Esta dificultosa vía de experimentación participativa en Colombia ofrece la oportunidad de dar validez internacional a la conclusión a la que llega Velásquez:

...cuanto mayor sea la injerencia del Estado en los procesos participativos, bien sea a través de su reglamentación o como fuente de las iniciativas de las experiencias participativas, tanto mayor es la probabilidad de que ejerza una tutela sobre esas experiencias e incida en su orientación y resultado final. Igualmente, cuanto mayor es la autonomía de la sociedad civil para fijar la orientación y el rumbo de la participación, mayor la probabilidad de que el proceso sea más rico en sus procedimientos, en sus resultados y en su impacto. En tal sentido, la autonomía de la sociedad civil en los procesos de control es una variable clave para su éxito (Velásquez, 1998: 286, 288).

El factor común a las experiencias participativas referidas es que la acción social está estructurada, ya sea de manera independiente o

subordinada al Estado, por lo que la institucionalización no tiene igual valor en todos los casos. En el fondo lo que se discute es una vía para la democratización del Estado y de la sociedad, que confronta al populismo de derecha y al corporativismo social del Estado autoritario en sus distintas versiones.

AUTONOMÍA Y REGULACIÓN DEL CONFLICTO INTRASOCIETAL

Otra condición determinante para el desarrollo de una participación plena radica en la autonomía del movimiento popular, en la doble vertiente de su capacidad para intervenir en la gestión política y administrativa, así como para autorregularse y controlar las propias contradicciones sin la intervención imperativa del Estado, pero dentro de un Estado democrático de derecho.

De acuerdo con la observación de Zabalza (2003) sobre la experiencia de Porto Alegre, “la autonomía del movimiento popular: la velocidad y profundidad del proceso dependen también de la capacidad de las organizaciones comunitarias para autorregularse, para autorregularse, para autorregularse, sin necesidad alguna de recurrir al poder estatal o a la garantía de las leyes”. Autonomía significa el desarrollo de la capacidad de autogobierno, único aval de continuidad en el proceso de descentralización del gobierno, aun con cambios de partidos en el poder, de modo que la experiencia adquirida por el movimiento popular haga posible su reproducción futura.

Sobre esta perspectiva Marta Harnegger va más lejos cuando dice que, al mismo tiempo que se crean los espacios institucionales para la participación popular, los gobiernos de las alcaldías (se refiere a su comparación de ocho alcaldías que han adoptado el presupuesto participativo: cinco en Brasil, dos en Venezuela y una en Montevideo) han debido “contribuir al desarrollo de la organización autónoma del pueblo, única garantía de que el proyecto estratégico de una sociedad socialista sea viable en el futuro” (Harnegger, 1999: 386).

Para que el movimiento social autónomo alcance su capacidad de gestión, una condición de la autonomía, requiere terminar con la práctica del secreto burocrático que siempre ha permitido a los detentadores del poder actuar arbitrariamente y con impunidad respecto de la corrupción. Entonces, el libre acceso a la información sobre las finan-

zas municipales, las licitaciones públicas, el nombramiento y ascenso de funcionarios, entre otros asuntos, constituye la garantía para la democratización del Estado y de la administración. En suma, autonomía significa, también, abandonar la tradición de dejar la administración en manos de “los que saben cómo hacerlo” (Zabalza, 2003).

La necesidad de defender el ascenso de la sociedad civil frente a los vicios del régimen autoritario, a veces lleva a exagerar una argumentación que ve en ella una entidad necesariamente buena y coherente, cuyas acciones reflejarán con fidelidad los intereses colectivos auténticos. Sin embargo, el procesamiento del interés colectivo no suprime los intereses particulares, se construye a partir de ellos, y este proceso no prescinde del papel regulador del Estado que, por ello, está doblemente obligado a preservar su función de hacer prevalecer el interés general. Pero la sociedad es heterogénea y en ella coexisten intereses sociales contradictorios, que se enfrentan en los planos de las clases, los grupos y las personas, sobre todo cuando los recursos son escasos.

Una democracia participativa, como la que se describe, no puede ignorar una serie de cuestionamientos que plantea Giddens sobre el lado oscuro de las relaciones intrasociales. Dice:

Una sociedad civil saludable protege al individuo de un poder estatal abrumador: pero la sociedad civil no es... una fuente de orden y armonía espontáneos. La regeneración comunitaria puede producir sus propios problemas y tensiones. ¿Cuánto poder deberían tener las organizaciones de vigilancia vecinal? ¿Qué ocurre cuando grupos activistas locales tienen interpretaciones diferentes del futuro de la comunidad? ¿Quién decide dónde termina “la comunidad” y empiezan las otras? El gobierno debe pronunciarse sobre éstas y otras cuestiones difíciles. El Estado debería también proteger a los individuos de los conflictos de interés siempre presentes en la sociedad civil. El Estado no puede transmutarse en sociedad civil. Si el Estado está en todas partes, no está en ninguna (Giddens, 1999: 103).

La autonomía de las organizaciones sociales para autodirigirse y relacionarse con los poderes públicos sin volverse dependientes constituye la base de un nuevo tipo de comportamiento político organizacional y cultural que somete las relaciones intrasociales a un proceso de control del conflicto dentro de ciertos límites de convivencia democrática. La experiencia del presupuesto participativo pone también como requisito una creciente capacidad de negociación de las diversas

demandas. Se trata de una cultura y de una técnica de regulación del conflicto que pasa por la contención del egoísmo de los intereses particulares, en función de una perspectiva de conjunto y de la idea de una sociedad futura.

Así, la relación estructurada de los intereses y la negociación son mecanismos de una democracia que trata de conjuntar no sólo un criterio amplio de mayorías sino el consenso, una democracia por consenso. Visto en otro plano, además de un método de solución del conflicto y de la formación de la voluntad general, Verdesoto le atribuye ser “un auténtico modelo de integración social que, además de reunir el orden tradicional con el moderno, permite unificar la dispersión de demandas y representaciones, por lo que se espera que la comunidad actúe como ‘reductora de las complejidades’” (Verdesoto, 2002: 6).

Con ese fin, se necesita estimular un nuevo comportamiento político de las partes, rechazar las prácticas autoritarias y clientelistas y superar los hábitos de confrontación y el inmediatez de la demanda económica por parte de las organizaciones comunitarias. Al respecto dice Navarro: “El objetivo de largo plazo es un espacio público impersonal en el que los intereses particulares encuentren espacio para prosperar”. Así, el aprendizaje de la regulación del conflicto tendrá como resultado elevar el nivel de las discusiones y de las negociaciones en torno a la competencia por recursos escasos y se mejorará el sentido de equilibrio entre las demandas de las comunidades al pensar en la ciudad como un todo. El punto de equilibrio se encuentra entonces en la adecuación de las demandas a un conjunto de prioridades con miras a regular el conflicto entre las demandas para una área particular y las que benefician a toda la ciudad; con ello se evita que una demanda reprimida derive en conflicto y pueda influenciar todo el proceso, así como regular el conflicto suscitado por la transferencia de recursos de las zonas ricas a las pobres (Navarro, 1998: 322-325).

La conducta autoritaria puede provenir tanto de las autoridades políticas y de funcionarios públicos como de los propios dirigentes sociales, que puede ser regulada por las prácticas democráticas, en la medida que la organización social plural y la relación directa con los organismos públicos hacen posible superar el clientelismo. Los mecanismos democráticos basados en el principio de mayoría también incurren en el riesgo de avasallar a las minorías y a los individuos. Por eso el sistema de presupuesto participativo adoptó el principio de representación proporcional, que asegura los derechos de las minorías.

Más allá de las virtudes reconocidas en la práctica a la ciudadanía colectiva, se advierte que la situación del individuo sigue siendo vulnerable y puede comprometer el carácter ciudadano de la democracia participativa. A este respecto la vía ha sido abierta por el progreso en materia de derechos humanos en sus distintas etapas y alcances, lo cual facilita que al lado de los derechos sociales se garanticen los derechos de la persona. El reconocimiento de los intereses individuales que incurren en el terreno del egoísmo individualista es congruente con el reconocimiento de la diversidad de los grupos sociales y, por tanto, entran en tensión con el egoísmo del grupo; esa tensión puede también encontrar una salida en el método de integración social comunitario, dejando a salvo el estatus del ciudadano. Constituye, pues, un sistema en el que el interés particular tiende a elevarse hacia la integración social que el Estado debe garantizar para todos.

UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO Y UN NUEVO ESTADO PROMOTOR

La democracia participativa no es una opción entre otras para resolver problemas de la gestión urbana. Especialmente en las ciudades de los países dependientes y con un bajo nivel de desarrollo y grandes desigualdades, siempre faltarán recursos para atender las necesidades crecientes, y está visto históricamente que los regímenes autoritarios o constreñidos a una democracia representativa más o menos real no son capaces de dar un giro a la situación ni revertir los procesos de precariedad en todos los sentidos, y menos aún enfrentar los retos que plantea el nuevo orden capitalista mundial.

Son motivo para reflexionar los problemas que conlleva el cálculo hecho por el Banco Mundial para fines del siglo xx, de que 90% de la población pobre del planeta viviría en las ciudades. La gran cuestión a resolver es qué posibilidades tienen las ciudades de los países periféricos de contender contra ellos mediante modelos tradicionales. Se puede esperar que las cosas empeoren en la medida en que se impone el modelo de dominación neoliberal, empeñado en reducir el papel de los gobiernos nacionales, aprovechando políticas de descentralización para desembarazarse de responsabilidades que traslada a las ciudades, al mercado y a la sociedad. La inevitable nueva revolución tecnológica no sólo es portadora de beneficios para la humanidad,

también acarrea efectos perjudiciales que agravan los problemas estructurales propios del subdesarrollo, como evidentemente lo vemos en el trabajo precario y el desempleo. En términos generales, es previsible una mayor competencia desventajosa del centro hacia la periferia.

Las ciudades están sometidas a la presión que representa el flujo imparable de la migración hacia las ciudades, incluso entre países, originado por el desarrollo desequilibrado entre regiones, que dificulta cualquier expectativa de mejoramiento de las condiciones de vida. En los lugares donde los movimientos populares buscan una salida en la democracia participativa, deben enfrentar adicionalmente el cerco político y económico desatado por las fuerzas autoritarias para frenar su desarrollo. Es por eso que los esfuerzos por implantar o consolidar los progresos realizados por la democracia participativa no están asegurados. Es claro que tal consolidación no se puede conseguir localmente, de manera aislada. El reto es cómo expandirse, cómo mejorar su posicionamiento regional y nacional, cómo conseguir un reforzamiento a través de la cooperación internacional, o correr el riesgo de ser reducido a la incapacidad y deslegitimación del proyecto participativo.

Actualmente existen experiencias internacionales de participación social orientadas a resolver los problemas de cada país, haciendo aportaciones a la conformación de un significado local, nacional y global de la democracia participativa. La importancia de esta nueva vía radica en la contribución que hacen los procesos de ciudadanización y reforma de las instituciones públicas a la lucha contra la pobreza, dentro de una perspectiva de desarrollo para las sociedades dependientes. La democracia participativa va dirigida al desarrollo económico y a la nivelación social, por lo que es un campo abierto a la experimentación cuyas potencialidades apenas comienzan a mostrarse.

De ahí que nunca será suficiente insistir en la esencia programática del proceso, como nos lo recuerda Verdesoto, quien considera

...que no puede darse un buen gobierno ni un co-gobierno, si la sociedad en su conjunto pierde de vista la equidad social, y para que ésta deje de ser una abstracción, hay que pasar de la reflexión a la acción y dirigir todos los esfuerzos hacia la formulación y ejecución de políticas para la generación de empleo. No hay lucha contra la pobreza si no se crean fuentes de trabajo y si no mejoran las condiciones de empleo (Verdesoto, 2002: 4).

Esta salida es tanto más necesaria cuando vemos en todos nuestros países la imposición de un modelo de mayor dependencia por parte

de los poderes supranacionales, lo mismo para México que para Brasil y otros países. Por ejemplo, en Brasil es un hecho que los presupuestos padecen limitaciones impuestas por políticas internacionales que gravitan sobre las decisiones nacionales; ahí se ha observado una tendencia posterior a la Constitución de 1988, a que los gobiernos federal y estatal transfieran responsabilidades a los municipios, pero sin el financiamiento correspondiente. Otro ejemplo de políticas internacionales que agravan los problemas sociales locales es el Mercosur, que no se acompañó de mecanismos reconversión económico-productiva que evitaran efectos negativos sobre los productores o la emigración a los centros urbanos (Navarro, 1998: 327-329). Peor aún es el caso de México, a consecuencia de la implantación del TLCAN.

La crisis urbana en el contexto de la reconversión capitalista global confronta los sistemas de poder oligárquico y autoritario, ellos sí carentes de toda perspectiva de solución constructiva, a la vez que obliga a las sociedades locales y nacionales a encontrar alternativas históricamente viables. De ahí que la experiencia de Porto Alegre, entre otras, ofrezca una enseñanza política: la democracia participativa es el elemento clave para desencadenar un proceso de desarrollo y de equidad social. La organización social y el trabajo cívico son componentes del capital social para comenzar desde una base precaria de recursos: es la condición para optimizar los recursos económicos y políticos.

En efecto, la escasez de recursos está enmarcada en las relaciones de dependencia respecto de los poderes supranacionales, que están en el fondo de la crisis fiscal de los gobiernos locales, pero también hay que reconocer la insuficiencia en la generación de los recursos locales, que a su vez ha llevado a sus gobiernos a recurrir a organismos internacionales para obtener financiamiento para sus programas de desarrollo. Ahora bien, bajo una democracia participativa esos compromisos son enfrentados de otra manera muy distinta. Esto explica que T. Genro haya dicho que “En África se hicieron mal las cosas, pero el BM y el FMI podrían ser excelentes instrumentos de desarrollo y justicia entre los pueblos. Todo depende de cómo se utilicen y en Porto Alegre utilizamos bien sus créditos” (Amiguet, 2002).

Claro que esta visión ha sido rechazada por las corrientes de izquierda del PT, quienes acusan de las limitaciones de los presupuestos municipales de Porto Alegre y del Estado de Río Grande del Sur a las políticas macroeconómicas derivadas de los convenios internacionales con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial asumi-

das por el gobierno federal anterior al triunfo electoral del PT en el 2002 (Fontana y Flores, 2001).

En medio de estas condiciones, el reto es generar una dinámica de crecimiento creando oportunidades y reduciendo las presiones sobre servicios, además de aumentar la recaudación municipal. La ciudad, dice Navarro, debe tener una capacidad de producción de renta y generar recaudaciones, como requisito para establecer el presupuesto participativo, o dependerá de una oferta inconstante de recursos venidos del gobierno federal o estatal, sujetos a atrasos y negociaciones no siempre favorables para los gobiernos locales (Navarro, 1998: 327-329).

El desafío para un gobierno de izquierda, según la tesis de Utzig (1998: 121, 124), es reducir drásticamente el déficit de infraestructura urbana en las regiones más necesitadas y encontrar un equilibrio entre obras sociales y la organización de la ciudad. Ello exigirá a los gobiernos locales una dinámica de gestión más eficiente de los recursos públicos, generar soluciones originales que movilicen energías y recursos de la sociedad y una nueva voluntad política. No será suficiente que se ocupen de la prestación de servicios, infraestructura y organización del espacio urbano; será preciso agregar la promoción del desarrollo económico. A diferencia de la planificación tecnocrática, tal estrategia debe resultar de una gran negociación con los actores económicos, sociales y políticos.

Aunque no tuviesen tradición ni instrumentos de intervención, las ciudades pueden promover el incremento de la actividad económica de diversas maneras: dotando al espacio urbano de infraestructura para las empresas, mediante la calificación de la mano de obra, con políticas de innovación tecnológica, programas de generación de empleo y de renta. Algunas de las innovaciones que no pueden o no deben ser resueltas a partir de una acción exclusivamente estatal son las sociedades entre lo público y lo privado, la asociación Estado-empresas, Estado-entidades civiles y Estado-empresas-entidades civiles. Los retos del presente y del futuro, informa el autor, ya se enfrentan con planes destinados a crear un ambiente favorable a la innovación tecnológica, para lo cual se ha puesto en práctica la articulación entre empresas, gobiernos, universidades e instituciones de investigación, como son la incubadora empresarial tecnológica, el centro de comercio exterior para las pequeñas y medianas industrias, el crédito para la pequeña y microempresa así como un nuevo parque industrial (Utzig, 1998: 120, 122-123).

La concepción democrática del modelo de presupuesto participativo tiene dos premisas: incidir en la vida cotidiana de la mayoría de la gente, que adquiere un nuevo papel frente a la gestión urbana, y la función promotora del Estado de un proceso de desarrollo económico y social orientado hacia la equidad social y el equilibrio político. Podemos ver ejemplos de este nuevo papel del gobierno local en Perú, Bolivia y Brasil, entre otros lugares.

Exponente de esta concepción, T. Genro resume la estrategia de la siguiente manera:

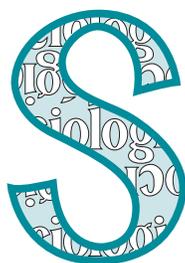
Si se desea reconstruir el Estado nacional, no sólo desde arriba sino también invirtiendo el movimiento y partiendo de abajo, es indispensable un gran esfuerzo de reflexión intelectual: es decir, cómo repensar el Estado a partir de un nuevo tipo de descentralización y de un nuevo proceso de democratización, experimentados en relación con la vida cotidiana de la población... Un gobierno local, que quiera responder a los déficits urbanos actuales y proponer un auténtico proyecto de ciudad tiene que ser un gobierno promotor. "Es decir, debe emprender y no sólo administrar". Teniendo en cuenta que la inversión pública puede acentuar las diferencias sociales o corregirlas, cabe preguntarse: "¿promotor de qué?, ¿para quién?, ¿para qué proyecto de sociedad?, ¿qué experimentos hay que llevar a cabo para repensar este nuevo tipo de Estado?" (Genro, 2002: 1).

La experiencia de presupuesto participativo en la ciudad de Porto Alegre no es un proceso acabado y tampoco, admite Genro, resuelve el dilema histórico de la crisis del Estado. Se concibe como un proceso dinámico que debe renovarse y adaptarse al propio crecimiento de la conciencia de la ciudadanía para, por una parte, recuperar la credibilidad del Estado mediante una experiencia de alcance local y, por la otra, mostrar que es posible reformarlo radicalmente, en el sentido de transformar la relación entre el Estado y la sociedad (Genro, 2002: 1).

La legitimidad de la democracia participativa depende de los resultados que obtenga en todos los campos de la vida social, del mismo modo que el Estado democratizado refuerza su propia legitimidad en la medida en que lleve a la práctica los principios de transparencia, eficiencia (medida por niveles más altos de acuerdo, cooperación e interacción) y eficacia (según el grado en que los objetivos son logrados) del gasto y la administración pública. El objetivo es desencadenar una elevación constante de las condiciones de vida de la población más desfavorecida y afianzar una economía social.

En ese sentido, también la estrategia boliviana reitera el doble papel de legitimación de la participación social como fuerza motriz del desarrollo: da una salida a la crisis de legitimidad de la autoridad política, a la vez que, mediante sus logros, legitima la viabilidad de la democracia participativa. Por eso dice Verdesoto que el proceso de participación tiene que lograr resultados que reviertan el ajuste impuesto por el modelo neoliberal. Es vital que los efectos microrregionales sean visibles para los pobladores; hay que romper la modestia en los resultados de la reactivación. La participación aparece como la mejor forma de potenciar el desarrollo social en un contexto de limitación de recursos económicos, pero la población requiere de pruebas de que el sistema funciona. El gobierno local se refuerza aumentando la capacidad local de recaudar, generar y administrar los propios recursos y los provenientes de la descentralización fiscal (Verdesoto, 2002: 3-4, 14).

Una conclusión más amplia a la que se puede llegar, conforme a la experiencia latinoamericana de los últimos años plenamente constatada, es que no es suficiente establecer mecanismos institucionales para garantizar un incremento significativo en los niveles y tipos de participación popular. Su efectividad depende de abordar simultáneamente las condiciones económicas y culturales que generan las subordinaciones y exclusiones prevaecientes en el continente (Lander, 1998: 465-466). Revertir el subdesarrollo, conquistar la equidad y recuperar la independencia ante los poderes supranacionales requiere necesariamente de la democracia participativa, no hay otra vía posible para ello.



BIBLIOGRAFÍA

- Amiguet, Lluís
2002 “Tarso Genro, alcalde: La experiencia de Porto Alegre”, en *La Vanguardia* [disponible en <http://www.chile-hoy.de/redacción.htm>].
- Avritzer, Leonardo
2002 “Sociedad civil, espacio público y poder local: un análisis del presupuesto participativo en Belo Horizonte y Porto Alegre”, en Evelina Dagnino, coord., *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*, Universidad Estadual de Campinas-Fondo de Cultura Económica, México, pp. 120-153.
- Fontana, Mariucha, y Julio Flores
2001 “Presupuesto participativo: en los límites del orden burgués” [disponible en <http://www.marxismalive.org/marxismovivo3esp.html>].
- Genro, Tarso
2001 “El presupuesto participativo y la democracia”, p. 1.
- Giddens, Anthony
1999 *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, Taurus, Madrid, 198 pp.
- Harnecker, Marta
1999 *Haciendo posible lo imposible. La izquierda en el umbral del siglo XXI*, Universidad Nacional Autónoma de México-Siglo XXI editores, México, 429 pp.
- Lander, Edgardo
1998 “Límites actuales del potencial democratizador de la esfera pública no estatal”, en Luis Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau, eds., *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, CLAD-Paidós, Buenos Aires, pp. 447-486.
- Naishtat, Francisco
2001 “Acción colectiva y regeneración democrática del espacio público”, en Hugo Quiroga, Susana Villavicencio y Patrice Vermeren, comps., *Filosofías de la ciudadanía*, Homo Sapiens, Argentina, pp. 69-88.
- Navarro, Zander
1998 “Democracia y control social de fondos públicos. El caso del presupuesto participativo de Porto Alegre (Brasil)”, en Luis Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau, eds., *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, CLAD-Paidós, Buenos Aires.
- Peruzzotti, Enrique
2002 “Emergencia, desarrollo, crisis y reconstrucción de la sociedad civil argentina”, en Aldo Panfichi, coord., *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*,

- Fondo de Cultura Económica-Pontificia Universidad Católica del Perú, México, pp. 78-117.
- Rodrigues, Edmilson Brito
s/f “Más allá del Presupuesto Participativo” [disponible en <http://www.espaimarx.org/>].
1999 “Modos petistas de gobernar” [disponible en <http://www.espaimarx.org/>, consultado en noviembre de 2000].
- Tafalla, Joan, y José Valenzuela
1998 *Resoluções de Encontros e Congressos. 1979-1998. Partido dos Trabalhadores*, Editora Fundação Perseu Abramo, Sao Paulo.
2003 “Democracia participativa en Brasil” [disponible en <http://www.espaimarx.org/>].
- Utzig, José Eduardo
1998 “La izquierda en el gobierno. Notas sobre el PT en Porto Alegre”, en *Nueva Sociedad*, núm. 157, septiembre-octubre, pp. 107-124, Caracas.
- Velásquez, Fabio E.
1998 “La veeduría ciudadana en Colombia: en busca de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil”, en Luis Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau, eds., *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, CLAD-Paidós, Buenos Aires, pp. 257-290.
- Verdesoto Custode, Luis
2002 “Los conceptos de participación y descentralización mirados desde el caso boliviano”.
- Villasante, Tomás R.
2003 “¿Qué es la democracia participativa?”, en *El Viejo Topo*, núm. 174, enero, pp. 63-68.
- Zabalza, Jorge
2000 “La experiencia del presupuesto participativo de Porto Alegre (Brasil)”, en *Ciudades para un futuro más sostenible índice de buenas prácticas*. Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo del Ministerio de Fomento de España, 6 pp.
2003 “La experiencia de Porto Alegre. Estado y administración popular” [disponible en <http://usuarios.lycos.es/alfagua/selección.htm>].