

SEGUNDA PARTE

ESTUDIOS DE CASO

Capítulo 2

Participación, Activismo y Política: El Experimento de Porto Alegre *

Gianpaolo Baiocchi **

El experimento de gobierno participativo en Porto Alegre, Brasil, se destaca de entre muchos otros intentos similares de instaurar formas de gobierno cívicas en Brasil y Latinoamérica. Su amplitud y enfoque lo distinguen de los demás esfuerzos, tantos pasados como presentes, que no involucran tantas personas o que, como sucede a menudo, no delegan en el nivel del mandato popular tanto poder para tomar decisiones. El caso de Porto Alegre se destaca también porque su rasgo institucional central de gobierno participativo, consistente en la deliberación a partir de las dinámicas vecinales, lo distingue de otras iniciativas que descansan en una sociedad civil organizada mediante la negociación intersectorial —por ejemplo, se consulta con los maestros los asuntos pertinentes a la educación pública—. Se trata, además, de una experiencia inusual porque ha servido para que el Partido de los Trabajadores (PT) se afiance durante tres períodos consecutivos al frente del gobierno municipal, y para que el PT hubiera ganado durante una temporada la gobernación del estado. Esta historia de buen gobierno contrasta también con los ya conocidos fracasos electorales e institucionales de otras administraciones municipales de izquierda: São Paulo, Fortaleza y Florianópolis, en Brasil, o Caracas (Venezuela), al igual

que de otros experimentos de participación más limitada en Montevideo (Uruguay) y Córdoba (Argentina).¹

A pesar de la reciente atención que han merecido las instituciones innovadoras de Porto Alegre, y del interés general en ahondar en el concepto de “gobierno participativo,”² sólo una parte muy pequeña de estos estudios se ha ocupado de la teoría de la democracia deliberativa, que es un área de conocimiento que atañe tanto a cuestiones normativas como a asuntos prácticos de gobierno democrático.³ Los análisis sobre la democracia deliberativa varían en la atención que les brindan a los sistemas institucionales, y en el presente trabajo me concentraré en el Gobierno Participativo con Poder de Decisión esbozado por Fung y Wright en el capítulo anterior. El GPPD desarrolla un modelo institucional que garantiza justicia y eficiencia dentro de un marco deliberativo.⁴ La teoría de la deliberación democrática es un área del pensamiento político que busca desarrollar una versión sustantiva de democracia enraizada en la justificación pública. Más que una democracia “basada en la discusión”, se trata de un llamado a la deliberación por parte de los ciudadanos ubicados en posiciones de relativa igualdad en el ejercicio legítimo de la autoridad. Esta propuesta ofrece un modo de transformar las preferencias y las intenciones de los ciudadanos para acrecentar las posibilidades de la cooperación social.⁵

La propuesta del GPPD es una extensión, una iteración más de estos esfuerzos conceptuales. Lo que la distingue es su preocupación por los sistemas institucionales. Un rasgo central del “pensamiento de las Utopías Reales” es que ubica la responsabilidad afirmativa en el diseño institucional para acercar las instituciones del mundo real a los ideales normativos “utópicos.” La propuesta del GPPD es un tipo ideal que encarna una propuesta de diseño institucional para la toma de decisiones por la vía de la deliberación entre los participantes, con el fin de solucionar de forma pragmática problemas sobre bienes comunes. Este modelo es aplicable a

una gran variedad de situaciones sociales. Su eje central son las reformas que delegan el poder de toma de decisiones a las unidades locales que están respaldadas, mas no dirigidas, por un organismo central. Estas unidades, a su vez, cuentan con las facultades para aplicar las decisiones que ellas mismas toman. Este modelo busca nutrir un proceso de toma de decisiones redistributivo y efectivo que sigue la normatividad de la deliberación y la democracia, lo que lo hace superior a las estructuras de mando y control en diferentes aspectos.

Son varios los interrogantes que surgen a la luz de los actuales experimentos que más o menos se acercan a los criterios del modelo. Por ejemplo, ¿puede la democracia deliberativa ser justa, o no será que a la postre aquellos que son más poderosos o cuentan con más recursos terminarán dominando todo el proceso? Si bien las respuestas a preguntas como éstas no “prueban” que el modelo es acertado ni tampoco lo condenan del todo, sí llaman la atención a asuntos de diseño institucional—cuáles funcionan y cuáles nos acercan más los ideales normativos— que junto con el trabajo comparativo y conceptual pueden ayudarnos a concretar una agenda teórica y práctica de reforma democrática. Quiero apelar al experimento de Porto Alegre para poner sobre la mesa tres problemas generales que son centrales en el modelo teórico: el problema de la inequidad, el problema del desarrollo desigual de la sociedad civil, y el problema de la política. Me propongo examinar las implicaciones de estos problemas y sus soluciones sobre la base de un número de indicadores del experimento de Porto Alegre que fueron recogidos entre 1997 y 2000, con el fin de extender la reflexión a todo el modelo de GPPD.

Cada uno de los “problemas” del modelo es, en realidad, una extensión de la pregunta que surge del “mundo real” cuando se hace un llamado al pensamiento utópico: ¿cuáles son las dificultades con que se tropieza la implementación de este diseño? El “pro-

blema” de la desigualdad no consiste en que las personas no sean iguales, sino en que las diferencias entre ellas pueden obstaculizar una deliberación equitativa. ¿Cierta clase de ciudadanos, por ejemplo, son los que dominan las reuniones participativas? El problema de “la sociedad civil” atañe al impacto del GPPD sobre una sociedad civil autónoma y la manera como las instituciones participantes deberían interactuar con las asociaciones secundarias que cuentan con capacidades desiguales. ¿Los foros de GPPD desarman a la sociedad civil, o privilegian aquellas áreas dominadas por las asociaciones secundarias? El problema de la política se refiere a si tales experimentos florecen únicamente en ciertos contextos políticos. ¿Bajo qué circunstancias las propuestas de GPPD despiertan la oposición de los poderosos? ¿Cuáles rasgos institucionales pueden garantizar su durabilidad frente al peligro de la incertidumbre?

En este tono, me propongo ofrecer tres reinterpretaciones críticas. Luego de una breve discusión sobre las instituciones de gobierno participativo en Porto Alegre, sostengo que el experimento resuelve satisfactoriamente los problemas de la deliberación entre sujetos desiguales gracias a su función didáctica. En una sección posterior, procuraré mostrar que el experimento es también un ejemplo útil de cómo esa relación puede contribuir al fortalecimiento de nuevas asociaciones en sectores menos organizados de la sociedad civil. Finalmente, el mismo éxito del experimento participativo nos obliga a dar cuenta del contexto que le fue tan favorable. En ese punto mi argumento apunta a que debemos recordar que hay elementos que facilitan la legitimidad de un proceso, elementos que, en un contexto democrático, nutren sus dinámicas de reproducción. Tales son las tres clases de asuntos que deben ocupar un lugar central en la propuesta del GPPD.

1. *El Trasfondo: Las Instituciones de Gobierno Participativo*

Cuando el Frente Popular, una alianza electoral liderada por el PT, triunfó en Porto Alegre en 1989, había muy poco acuerdo en torno a cuál exactamente sería el estilo de gobierno del PT,⁶ más allá de un acuerdo amplio de democratización y descentralización de la administración, que revertiría las prioridades municipales hacia los pobres e incrementaría la participación popular en la toma de decisiones. Los administradores del PT desarrollaron un conjunto de instituciones que extendieron el control popular hasta los confines de las prioridades presupuestales del municipio, ante todo en atención a las peticiones de larga data formuladas por la Unión de Asociaciones de Vecindarios de Porto Alegre –UAMPA–, que ya en su congreso de 1985 había hecho un llamado a una *estructura participativa concerniente al presupuesto municipal*.

Los administradores encontraron dificultades enormes al desarrollar instituciones participativas y, a la vez, administrar una ciudad del tamaño de Porto Alegre. La capital del industrializado y relativamente rico estado de Rio Grande do Sul es el centro de un área metropolitana de tres millones de habitantes. Aunque los 1.3 millones que habitan en Porto Alegre propiamente disfrutan de indicadores sociales y económicos altos, con una esperanza de vida (72.6 años) y unos índices de alfabetismo (90%) que superan con creces los promedios nacionales, debe decirse que la segregación económica es alta.⁷ Cerca de un tercio de su población vive en condiciones subnormales, esto es, en tugurios y áreas de invasión, los cuales se extienden hacia las afueras de la ciudad, lejos del centro, y sus distritos más pobres en la periferia. Este fenómeno genera una geografía que hace eco a la disparidad económica y social que caracteriza la ciudad. Tal configuración sociogeográfica le plantea unos obstáculos singulares a la tarea de diseñar una forma de representación popular.

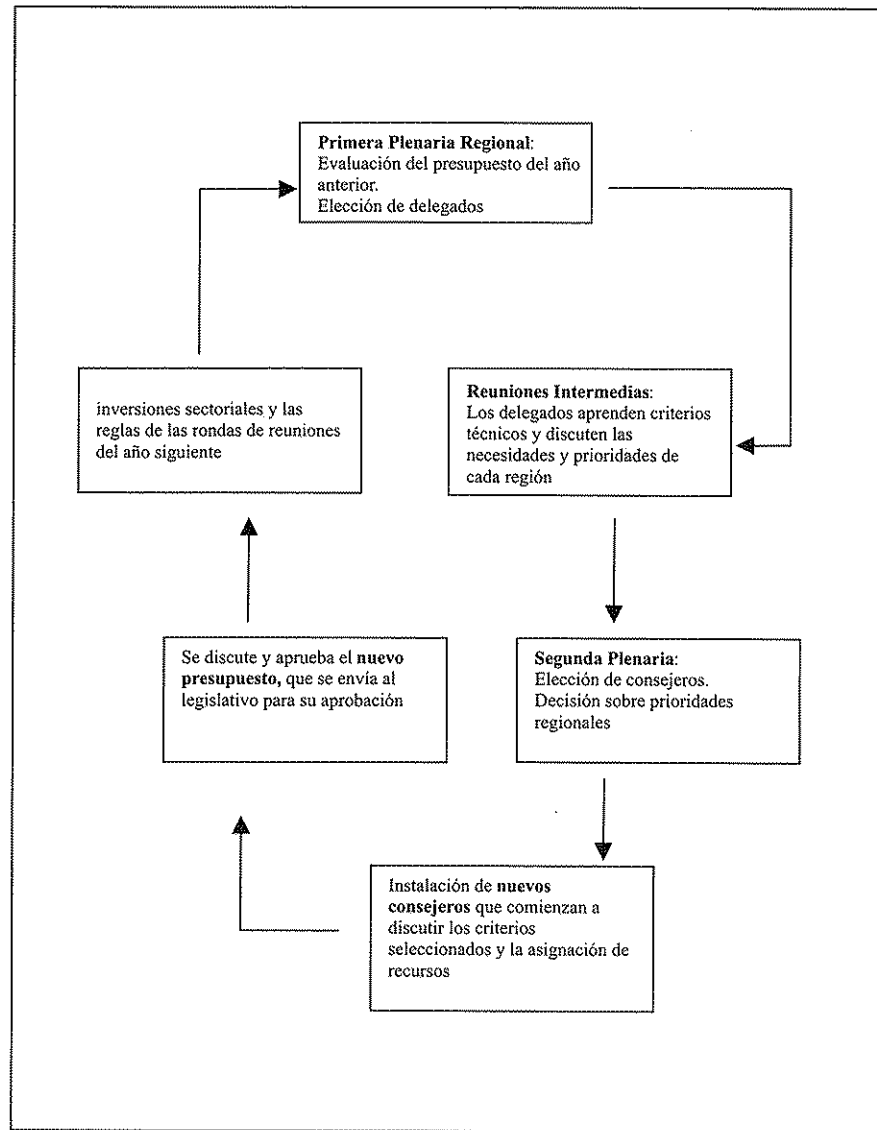
El Presupuesto Participativo (PP) ha evolucionado con el paso de los años y se ha convertido en una estructura doble de foros en los que los ciudadanos participan como individuos y como representantes de diferentes grupos de la sociedad civil (asociaciones vecinales, grupos culturales, grupos de interés especial) a lo largo de un ciclo anual. Como participantes, estos ciudadanos deliberan y toman decisiones sobre proyectos que conciernen a las prioridades de inversión en el municipio y los distritos. El proceso comienza cada año con las asambleas regionales que se celebran en cada uno de los dieciséis distritos, en el mes de marzo. Estas son reuniones grandes, con una participación que en ocasiones supera las dos mil personas, y que logra dos propósitos. El primero es elegir los delegados que representará a los vecindarios específicos en las rondas sucesivas de deliberaciones. El segundo es revisar los proyectos y el presupuesto del año anterior. El alcalde y su gabinete participan en estas reuniones para responder a las inquietudes de los ciudadanos acerca de los proyectos en el distrito. El número de delegados que se asigna a cada vecindario se incrementa siguiendo un fórmula de disminución marginal de acuerdo a los participantes de dicho vecindario en la asamblea.⁸ Las asociaciones o grupos vecinales deben elegir sus propios delegados.

En los meses subsiguientes estos delegados se reúnen en cada uno de los distritos ya sea semanal o bimensualmente, para aprender acerca de asuntos técnicos relacionados con la presentación de proyectos, o para deliberar en torno a las necesidades del distrito. El número de participantes varía, pero entre 40 y 60 personas acuden a las reuniones en la mayoría de los distritos. En una estructura paralela de sesiones temáticas, los delegados deliberan sobre proyectos que conciernen a la ciudad como un todo, antes que a los vecindarios en particular. En esas dos clases de reuniones, los representantes de cada departamento del gobierno municipal asisten para discutir asuntos que atañen al departamento específico respectivo. Estas *Reuniones Intermedias* más pequeñas terminan

cuando los delegados regionales, en una *Segunda Reunión Plenaria* votan para ratificar las demandas y prioridades del distrito y elegir los delegados (consejeros) que serán parte del Consejo Presupuestal del Municipio.

Este Consejo es un foro más pequeño de representantes, conformado por delegados de cada distrito y cada reunión temática. Su principal función es reconciliar las demandas de cada distrito con los recursos disponibles, y proponer y aprobar un presupuesto municipal de manera conjunta con los funcionarios de la administración. Sus 42 miembros se reúnen cada dos semanas, por varios meses, con representantes del gobierno municipal. Los consejeros—dos por distrito y dos por cada una de las cinco áreas temáticas—mantienen vínculos con las organizaciones y las personas en los distritos a lo largo de toda esta fase. Además de elaborar el presupuesto de la ciudad, este grupo introduce enmiendas al alcance y las reglas del proceso. En los últimos años, algunos de los cambios de procedimiento han sido: incrementar el alcance de las áreas cubiertas por el PP, ampliar los poderes del Consejo Presupuestal del Municipio para que cubra también gastos del personal de la administración, y cambiar los criterios para determinar los mecanismos para asignar los recursos para cada uno de los distritos.⁹ La gráfica 1 muestra los pasos en este proceso anual.¹⁰

Gráfica 1. Ciclo Anual del Presupuesto Participativo



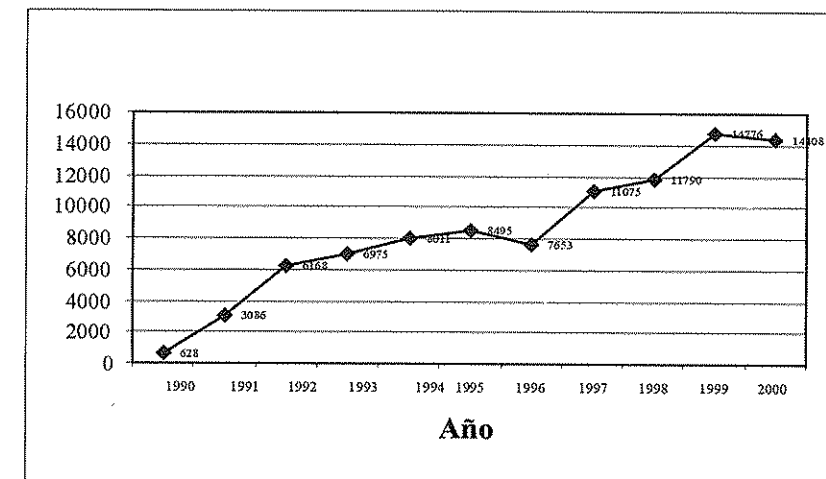
El experimento de Porto Alegre satisface en muchos sentidos los criterios de la propuesta de GPPD. Primero, el proceso facilita una deliberación directa entre los ciudadanos a nivel local y desarrolla en forma sustancial la capacidad para tomar decisiones en estos contextos locales. Los individuos participan en la solución pragmática de sus problemas y en la implementación y supervisión de las soluciones acordadas. Estos procesos deliberativos ocurren continuamente a lo largo de los años, y así les dan a los participantes oportunidades para aprender de sus errores. Las unidades locales, aunque cuentan con la facultad para tomar decisiones, no funcionan autónomamente en el más estricto sentido del término como si estuviesen desconectadas de otras unidades o de un organismo de supervisión central. Por el contrario, las agencias centrales supervisan y apoyan las unidades locales respetando su poder de decisión. En este caso, el respaldo viene de la administración municipal a través de sus agentes regionales, quienes participan como facilitadores sin derecho a voto.¹¹

El experimento de Porto Alegre muestra también las dinámicas del manejo complejo de una ciudad como un todo, que combinan formas de democracias representativa y directa. El nivel más alto de las estructuras de participación, esto es, el Consejo Presupuestal del Municipio, reúne a los representantes de cada distrito, quienes deliberan sobre las reglas del proceso en general y las prioridades de inversión. Ellos también actúan como los intermediarios entre el gobierno municipal y los activistas regionales, llevan las peticiones de los distritos ante el gobierno central y explican las acciones gubernamentales a los activistas regionales.¹² El gobierno participativo no se restringe a las reuniones de PP, sino que constituye una serie de foros que actualmente incluyen servicios sociales y salud, políticas de educación local y asuntos de derechos humanos. El PP como tal ha crecido y ahora incluye inversiones en educación, cultura, salud, servicios sociales y deportes.

Como parte de una estrategia conjunta para mejorar las condiciones de vida de las capas bajas del sector urbano y a la vez “limpiar” la finanzas públicas, el PP ha mejorado la calidad de la administración pública. El porcentaje del presupuesto público que estaba disponible para la inversión creció de 2% en 1989 a casi 20% en 1994. La legitimidad de las decisiones públicas del PP facilitó igualmente que las finanzas públicas se incrementaran con un alza en el impuesto sobre la propiedad y una mejor recaudación de impuestos.¹³ Igualmente mejoró la proporción de los gastos municipales en la provisión de servicios con relación a los gastos administrativos.¹⁴ De los cientos de proyectos que fueron aprobados, la inversión en los distritos más pobres de la ciudad excedió a la inversión en las áreas más pudientes, y todo como resultado de estas políticas públicas. Cada año, la mayoría de los 20 a 25 kilómetros pavimentados correspondieron a las periferias más pobres. Actualmente, el 98% de las unidades residenciales de la ciudad cuentan con servicio de acueducto, lo cual es un incremento considerable comparado con el 75% que en 1988 disfrutaba de ese servicio. El alcantarillado se incrementó del 46% al 98%.¹⁵ En los años 1992 a 1995, el departamento de vivienda (DEMHAB) asistía a 28,862 familias, en contraste con una cobertura de 1,714 en el período 1986-1988; y actualmente son 86 las escuelas públicas en funcionamiento, comparadas con sólo 29 que operaban en 1988.¹⁶ Estas inversiones han tenido un carácter redistributivo: los distritos que presentan niveles más altos de pobreza son los que reciben proporciones mayores de inversión. El PP viene cosechando altos niveles de participación popular con el paso de los años, aunque los niveles de participación se han estabilizado últimamente. A pesar de las barreras potenciales que presentan las discusiones técnicas que requieren una alta inversión de tiempo, un gran número de participantes que provienen de amplios segmentos de la población juegan un papel activo en estos procesos de deliberación. La gráfica 2 muestra la asistencia anual estimada a las sesiones del PP, que se

calcula a partir del número de participantes en las reuniones de las primeras rondas. Un análisis de la participación por distrito, que no se reporta aquí, muestra que si bien la presencia de las redes de asociaciones presentes en las reuniones del primer año predice el nivel de participación, es la pobreza a nivel distrital y no una sociedad civil fuerte la que predice la participación por cada año posterior.

Gráfica 2. Tendencias de la Participación: Número de Asistentes a las Reuniones de Primera Ronda del Presupuesto Participativo, por Año



Una encuesta que llevé a cabo junto con CIDADE, una ONG local, reveló que el perfil socioeconómico del participante promedio en la primera reunión de 1998 estaba por debajo del promedio educativo y económico de la ciudad. Más de la mitad de los participantes tenía un ingreso familiar de cuatro salarios mínimos o menos, y en una proporción similar estaban los que carecían de una educación superior al octavo grado.¹⁷ Al otro lado de la escala los ciudadanos más pudientes no están tan bien representados, pues aproximadamente un tercio proviene de familias que ganan cinco salarios mínimos, mientras que el 55% de los residentes de la ciudad están en ese nivel.¹⁸

El PP de Porto Alegre es un caso exitoso de Gobierno Democrático con Poder de Decisión. En tanto conjunto de instituciones, el experimento logró constituirse en una eficiente toma redistributiva de decisiones dentro de un marco de deliberación que también atrajo una participación ampliamente fundamentada desde los estratos más pobres de Porto Alegre. Con todo, ese mismo éxito apunta a tres asuntos críticos que son importantes para el modelo: inequidad en las reuniones, las interrelaciones al interior de la sociedad civil y el impacto cívico, y la necesidad de que se den ciertas condiciones políticas para asegurar el éxito.

2. La deliberación y el problema de la desigualdad

Una de las preocupaciones centrales de los críticos de la democracia deliberativa es que sus foros son susceptibles de reproducir las desigualdades de la sociedad en general. Dado que este proyecto toma en sus manos las necesidades y prioridades para la provisión de servicios e inversiones en infraestructura urbana, no es de sorprender que los pobres estén bien representados. ¿Pero ellos pueden participar tan efectivamente como otros grupos más privilegiados? ¿Su participación rinde los mismos frutos para ellos?

Los más poderosos pueden terminar controlando los contextos de deliberación en los que los ciudadanos se reúnen como iguales para debatir formalmente asuntos que les son comunes. Las críticas que se han hecho contra “la esfera pública” pueden también aplicarse a las propuestas democráticas deliberativas. Una de las objeciones más punzantes señala que la democracia deliberativa puede crear una ficción de deliberación racional que en realidad corresponde al régimen de la élite. Para añadirle una sombra aún más siniestra, la objeción prosigue afirmando que los ejercicios de justificación podrían legitimar ciertas desigualdades o extenderle una carta de aprobación al partido político que asume el control del proyecto. A pesar de las desigualdades significativas entre los ciudadanos, los aspectos didácticos del experimento le han permitido, en gran medida, contrarrestar el riesgo de dominación. Esto confirma las expectativas de los teóricos democráticos que, aunque asumen que las personas pueden venir a los contextos de deliberación en situaciones desiguales, confían en que con el tiempo la participación compensará tales inequidades.

Para críticos como Bourdieu, la deliberación y la democracia participativa reproducen las jerarquías. Por un lado, ella reproduce jerarquías de clase; por el otro, reproduce jerarquías de desempeño político en favor de los “expertos” en contra de los “no expertos.” Bourdieu denuncia la ficción del “comunismo lingüístico,” esto es, que la habilidad para hablar está equitativamente distribuida y al alcance de todos.¹⁹ Puesto que el lenguaje es un *medio* y no meramente un instrumento del poder, los usos lingüísticos por parte de los hablantes son siempre expresiones de *las relaciones de poder entre ellos*. La habilidad lingüística encarna la diferencia y la desigualdad. Los hábitos lingüísticos de las clases dominantes imparten la habilidad técnica para hablar y los criterios para pronunciar ciertas aseveraciones. Esta competencia es una *habilidad estatutaria*, lo que quiere decir que “no todos los usos lingüísticos son igualmente aceptables y no todos los interlocutores son igua-

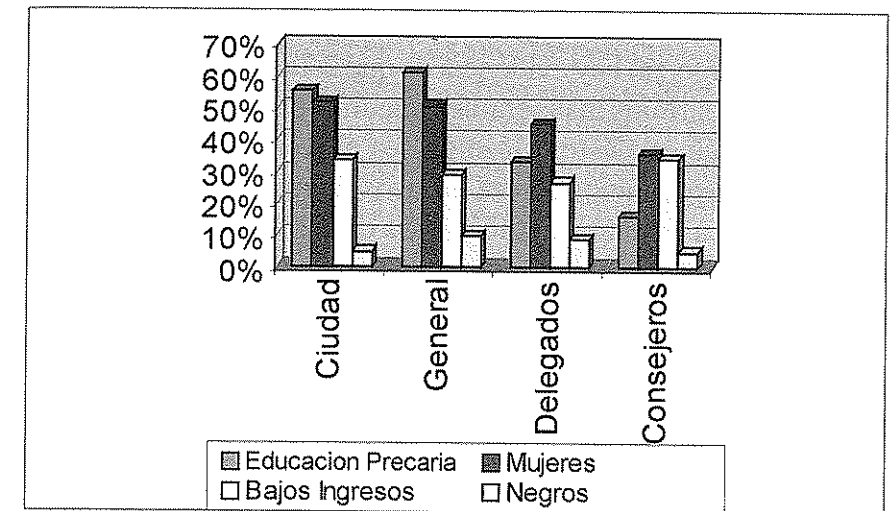
les.²⁰ La competencia lingüística no es una simple habilidad técnica porque a ciertos interlocutores no se les permiten ciertos actos lingüísticos. Bourdieu da como el ejemplo al granjero que no se lanza a la candidatura para la alcaldía de su pueblo, diciendo: “¡Pero es que yo no se cómo hablar!”²¹

Existe también la expectativa teórica en el sentido de que las discusiones relativamente técnicas y la presión del tiempo en los pobres obstaculizan su participación. Como anota Jane Mansbridge al observar a los participantes en la sala de un concejo municipal:

Estos patrones implican que los costos psicológicos de la participación son mayores y los beneficios son menores para ciudadanos de los estratos más bajos. Por ejemplo, cuando contactan a los funcionarios del municipio, de antemano ven la necesidad de asumir posturas defensivas, y luego de la interacción sienten que las posibilidades de obtener resultados favorables disminuyen. Al hablar en las reuniones creen que van a hacer el ridículo y no confían en que serán capaces de convencer a alguien. Cada acto de participación no solamente les cuesta más sino que también les produce menos.²²

Aunque los datos etnográficos y biográficos pueden ser de importancia crucial para dar cuenta del efecto total de las profundas inequidades en esas reuniones, es posible examinar datos provenientes de encuestas y cifras sobre participación para considerar tales efectos. La encuesta, a la que hice mención arriba, se adelantó en las reuniones de todos los distritos de la ciudad.²³ La gráfica 3 muestra los resultados de la comparación de la proporción de participantes por género, ingreso y educación en cada una de las fases del PP, y contrasta dichas proporciones con las constituidas por cada grupo en la población de la ciudad.

Gráfica 3. Proporción de Participantes Mujeres, de Educación Precaria y Negros en cada Fase del PP, Comparada con los Promedios de la Ciudad, 1998



La gráfica muestra que en los niveles altos del proceso de PP se da cierta estratificación en la que disminuye la participación de las mujeres y las personas de bajos niveles de educación, mientras que el hecho de tener bajos ingresos no parece afectar la elección. Las mujeres apenas superan el 50% de la participación general, aunque sólo constituyen el 35% de la composición del Consejo.²⁴ Las per-

sonas con una escolaridad baja²⁵ alcanzan a superar el 60% del total de participantes, pero constituyen solamente el 18% de los consejeros. Los que presentan un bajo nivel de ingresos²⁶ llegan al 33% del total de participantes y conforman el 34% de los consejeros. El cálculo más preciso de composición racial²⁷ sugiere, igualmente, que no hay evidencia de desigualdad por motivos raciales.²⁸ La educación aparece como el factor que ejerce los efectos más pronunciados, y esto es más notorio en los niveles altos del proceso.

Sin embargo, no hay evidencia de que la falta de educación o el género sean barreras insuperables que impidan una participación efectiva, o que esta estratificación sea el resultado de prejuicios masculinos o prejuicios contra los usos lingüísticos de los menos educados. La evidencia etnográfica de las reuniones a niveles distritales no mostró ninguna tendencia a que las mujeres o los menos educados hablasen menos o que condescendiesen a la autoridad de los hombres con mayores niveles de educación.²⁹ Las entrevistas a los participantes revelaron que ellos no percibían tales efectos. Las percepciones comunes entre los activistas se asemejaban a las de un veterano activista comunitario quien, al preguntársele si el bajo nivel de educación entre los pobres les impediría contribuir en el PP, respondió:

No. Yo creo que eso es una ayuda para el presupuesto participativo porque le permite arrancar desde abajo. No son los de corbata³⁰ los que van a venir aquí a decirnos qué hacer. Somos nosotros. Yo soy una persona humilde. He participado desde el comienzo. Y así como yo, hay mucha más gente pobre como yo que están aquí conmigo, debatiendo y ayudando en lo que sea posible. Y por eso creo que el presupuesto participativo se enriquece de esa manera, porque eso hace que la gente hable, incluso los más pobres. Eso no les permite a los de corbata tomar las riendas.

Una pregunta en la encuesta acerca de cuán a menudo una persona tomaba la palabra en las reuniones describió una imagen de igualdad de participación. Las respuestas a la pregunta: “¿Usted hace uso de la palabra en las reuniones?” (siempre, casi siempre, a veces, nunca) mostraron que los pobres y los no pobres, los menos educados y el resto estaban a la par. Sin embargo, también se encontró que las mujeres reportaron una frecuencia menor en el uso de la palabra que los hombres.³¹ Sin embargo, el número de años de participación en el PP pareció igualmente compensar este patrón en forma significativa. Los años de participación en el proceso es un predictor poderoso de la frecuencia potencial en el uso de la palabra. Una vez consideramos únicamente a las personas que llevan ya un número de años de experiencia, encontramos también que no hay una diferencia significativa entre hombres y mujeres que hacen uso de la palabra, ni entre las personas con o sin educación formal.³²

El análisis estadístico de los datos de elección muestra un patrón similar. Cuando consideramos varias variables significativas intervinientes –por ejemplo, años de experiencia, número de conexiones con la sociedad civil, ser miembro de una junta directiva de alguna asociación de vecinos, o estar jubilado o ser trabajador independiente– ni el género, ni la educación, ni la pobreza afectan significativamente las posibilidades que una persona tiene para ser elegido.³³ Cada año adicional de experiencia incrementa las posibilidades de ser elegido en un 25%, y cada conexión adicional a la sociedad civil aumenta las posibilidades en un 55%. Para los jubilados las posibilidades de ser elegidos son 20% mayores, y para los trabajadores independientes esas posibilidades se incrementan en un 80%.³⁴ Todos estos resultados sugieren que la experiencia compensa las desventajas de educación y género, y que los efectos de la educación influyen más bien en las posibilidades que una persona tiene para resultar elegida a algún cargo en la sociedad civil,

pero no directamente en su participación en las reuniones del PP.³⁵ Esta evidencia muestra convincentemente que la disponibilidad de tiempo y “los dos o tres turnos laborales diarios” que las responsabilidades domésticas le imponen a la mujer son los que más cuentan, por no decir que son los factores determinantes, en todas estas diferencias, particularmente las relacionadas con la cuestión de género. Las opiniones al respecto son típicas:

Los hombres siempre andan por ahí en la calle. Para ser consejero uno tiene que ser capaz de ir a muchas reuniones, en las noches, y en muchos lugares distintos. Incluso si uno no trabaja fuera de la casa todavía le toca hacerse cargo del hogar. Yo diría que todo esto hace las cosas más difíciles para las mujeres.³⁶

Es difícil, pero siempre tenemos que sacar el tiempo de alguna manera, porque yo trabajo, llego a la casa, les doy de comer a los hijos, y después me voy a las reuniones. A veces mi hermana me da una mano, a veces es mi vecina la que me ayuda, pero es difícil.³⁷

Este análisis de la desigualdad en el PP da pie para muchas observaciones. Primero que todo, es necesario anotar que el uso lingüístico del que tiene un nivel alto de educación no representa una barrera alta. El granjero de Bourdieu, que “no sabía cómo hablar”, podría haber encontrado en las instituciones de gobierno participativo de Porto Alegre un lugar en el que su habla hubiese sido valorada. Sin duda hay otros patrones para valorar el habla, que no necesariamente se relacionan con la clase o la educación. Es claro también que la *exteriorización* de los procesos de toma de decisiones tampoco reflejan las dinámicas de dominación. Esta dominación sería evidente si las manifestaciones de las deliberaciones se distorsionasen sistemáticamente de tal forma que las inversiones se dirigieran a favorecer a los ciudadanos más poderosos. Si en verdad los más pudientes manipularan los resultados

finales de la deliberación participativa no existirían, por ejemplo, reglas que favorecieran “las necesidades regionales” por encima de las predilecciones de un buen número de participantes.³⁸ También es claro que la heterogeneidad de las personas no desvió la deliberación.³⁹

Esta experiencia subraya la importancia del componente didáctico de las reuniones del PP. Para bien de los individuos, los diseños institucionales incluyeron muchas reuniones dedicadas al aprendizaje de procedimientos y reglas, y a conocer criterios técnicos específicos a los cuales habrían de ajustarse los proyectos municipales. Los participantes adquirieron habilidades precisas relacionadas con la elaboración de presupuestos, pero también aprendieron a debatir y a movilizar recursos para alcanzar fines constructivos. La evidencia muestra que hay oportunidades que facilitan el avance de los menos favorecidos.⁴⁰ Un participante con solamente unos pocos años de escolaridad fue elegido al Consejo al comienzo del proceso, y discutía acerca de su experiencia como persona con poca educación en términos como los siguientes:

Yo tuve que aprender el proceso en la medida en que se iban dando las reuniones. La primera vez que participé no me sentía muy seguro porque había allí gente con títulos universitarios, y como yo no los tengo tuve que esperar que otros propusieran una idea, y luego yo pude entrar en la discusión. Y había cosas de la alcaldía en las áreas técnicas que más bien las dejábamos en el aire. Pero con el tiempo empezamos a aprender.”⁴¹

Una parte explícita en el diseño del PP es un componente didáctico inspirado en las metodologías de educación popular de Paulo Freire y de las comunidades eclesiales de base. Como se puede inferir de los primeros materiales producidos por la administración, las ideas de los educadores populares de los movimientos sociales urbanos fueron una importante fuente de inspiración que guiaron la

orientación de las reuniones y el desarrollo de las normas para un diálogo que fuese respetuoso de los diferentes usos del habla.⁴² Los facilitadores de las reuniones eran siempre conscientes de que su función era parcialmente didáctica. Una de las facilitadoras recuerda así su experiencia:

Otra tarea (...) era preservar ciertos valores y ayudar a socializarlos. El presupuesto participativo exige la construcción de la cooperación y la solidaridad, de lo contrario la lógica de la competencia y de “aprovecharse de la situación” se puede convertir en la norma establecida, con lo que se genera un proceso excluyente. Entonces, las negociaciones inspiradas en una práctica solidaria tiene que ser una constante en las acciones pedagógicas de los facilitadores.⁴³

Este componente didáctico es uno de los rasgos sobresalientes del PP que llama nuestra atención al hecho de que mientras la gente puede aprender “naturalmente” a partir de su participación en las reuniones deliberativas, este proceso de aprendizaje se vuelve más o menos viable dependiendo de la intencionalidad en el diseño del proceso. La evidencia aquí confirma las más altas expectativas de la democracia deliberativa —que vastos segmentos de los participantes puedan aprender a participar efectivamente— y al mismo tiempo resalta la importancia de que se siga una estrategia para propiciar conscientemente ese aprendizaje. Puesto que esto no contrarresta *por completo* las desigualdades, es una urgente necesidad que se de una intervención institucional, aunque quizá en formas novedosas que tengan en cuenta la inversión de tiempo que se necesita para que se de una participación efectiva. En general, puede concluirse que el perfil de la participación en las reuniones presupuestales a este nivel alto muestra que se trata de una institución que representa un tremendo avance en relación con las formas democráticas tradicionales en Brasil.⁴⁴

3. Relaciones con la sociedad civil

Las entrevistas muestran que a medida que la gente se involucra de lleno en las negociaciones y conoce a otros que actúan en otros distritos con los cuales comparten problemas similares, entre ellos establecen lazos duraderos de solidaridad. Este aprendizaje colectivo está en la base de las transformaciones de la sociedad civil en Porto Alegre. Muchas asociaciones cívicas han surgido a partir del comienzo del proceso del PP. En esta sección presentaré una segunda faceta de la propuesta de GPPD en torno al tema de las relaciones con la sociedad civil.

Uno de los aspectos más problemáticos para el modelo de GPPD es la relación entre los foros de deliberación democrática y la sociedad civil. Las instituciones autónomas que conforman la sociedad civil son generalmente vistas como depositarias de prácticas e iniciativas democráticas. Tales organizaciones pueden contar con la mejor información y tener acceso a ciertos problemas que, se supone, le competen al diseño participativo. Sin embargo, si se confía el diseño institucional únicamente a la acción de la sociedad civil organizada se estaría favoreciendo, así no fuera intencionalmente, a aquellos ciudadanos que cuentan con una representación formal y a las organizaciones debidamente establecidas, a expensas de aquellos que no disfrutaban de tal representación. A la postre, el proceso reproduciría y fortalecería “movimientos oligárquicos” —que pueden no satisfacer nuestras demandas democráticas normativas— al darle a sus líderes legitimidad y capital político adicionales. Pero hay además otra suerte de expectativas relacionadas con el impacto del foro participativo en la sociedad civil. Si tales foros son paralelos a, o coexisten con la sociedad civil podrían suplantar a los foros de la sociedad civil y proveer canales más efectivos, que con respaldo estatal pueden resolver problemas colectivos. ¿Si los foros participativos interactúan di-

rectamente con la sociedad civil terminarían por absorber otros movimientos? ¿O, como lo señala la pregunta de Fung y Wright en el capítulo 1, veríamos una *balcanización* de la vida política dada la resultante proliferación de foros para la toma de decisiones? No obstante, Cohen trae a colación brevemente otra posibilidad cuando advierte que las instituciones democráticas deliberativas podrían nutrir nuevas formas de solidaridad y ayudar a *construir* la sociedad civil:

Debe observarse, sin embargo, que tanto la inclusión de partes interesadas no tradicionales como el desarrollo de escenarios de deliberación apuntan a una nueva posibilidad, a saber: la de construir nuevas bases de solidaridad mediante un proceso de definición y asunción de preocupaciones comunes. (...) En suma, estos esfuerzos — que podrían tener un amplio enfoque— cuentan con el potencial para crear nuevos escenarios de deliberación por fuera de la política formal, y podrían funcionar como escuelas de “democracia deliberativa” en una forma bastante particular.⁴⁵

El experimento de Porto Alegre ha sido más una “escuela de democracia deliberativa” que un vehículo para vaciar de contenido a la sociedad civil. De hecho, el gobierno participativo de Porto Alegre ha apadrinado nuevas instituciones en la sociedad civil que están ahora más conectadas entre sí. Porto Alegre ha renovado el liderazgo en la sociedad civil, y con ello el activismo goza de un perfil más alto, pues de la acción vecinal se pasó a la municipal y distrital. En esta sección me propongo exponer brevemente los rasgos institucionales del PP que dan fe de estos cambios.

Una de las transformaciones de la sociedad civil ha sido, obviamente, el acelerado incremento de nuevas asociaciones

en la ciudad. Aunque no es posible determinar las cifras exactas, los cálculos arrojan las cifras de la Tabla 1,⁴⁶ que ofrece un estimativo de la tendencia de transformación en la sociedad civil en Porto Alegre.

Tabla 1: El Desarrollo de la Sociedad Civil en Porto Alegre, 1986-1998

| Año | Asociaciones Vecinales ^(a) | Cooperativas ^(b) | Consejos Populares Regionales ^(c) |
|------|---------------------------------------|-----------------------------|--|
| 1986 | 240 | | |
| 1988 | 300 | | 3 |
| 1990 | 380 | | 5 |
| 1994 | 450 | 11 | 8 |
| 1996 | 500 | 32 | 11 |
| 1998 | 540 | 51 | 11 |

^(a) Asociaciones vecinales en funcionamiento, cálculos estimados a partir de documentos inéditos de UAMPA (Unión de Asociaciones Vecinales de Porto Alegre), CRC (Centro para las Relaciones comunitarias de la Municipalidad de Porto Alegre) y Baierle, *op.cit.*

^(b) Cifras estimadas a partir de entrevistas.

^(c) Los Consejos Populares son entidades voluntarias distritales que coordinan las asociaciones vecinales.

Este dramático crecimiento numérico de asociaciones es el resultado del creciente éxito del PP a lo largo de los años. Según mi método conservador de cálculo,⁴⁷ la densidad numérica de las asociaciones casi se ha duplicado. Las asociaciones vecinales no son la única clase de organización en la sociedad civil. También son parte de la sociedad civil muchas otras entidades, tales como escuelas de samba, grupos religiosos y culturales, clubes de fútbol, clubes de madres, movimientos sociales, organizaciones profesionales y sindicatos. En los contextos regionales, muchas de estas otras entidades giraban en torno a las asociaciones vecinales. El proceso de acreditación impone un límite al número de asociaciones vecinales, lo que evita las exageraciones en los cálculos. Mi sondeo de la vida asociativa en tres distritos de la ciudad concluyó que el 80% de las asociaciones celebraba reuniones al menos una vez al mes, y que un poco más de la mitad se reunía más de una vez por mes.

Los Consejos Populares miden la interconexión de la vida asociativa. La creación de estos consejos populares funcionales fue una innovación en la vida de la sociedad civil durante este período. En la tabla anterior podemos ver que el número de consejos populares regionales es hoy mucho mayor que antes, y casi todos funcionan con una alta regularidad. Los consejos populares son instituciones autónomas que sostienen reuniones regionales cada semana o cada dos meses, y a ellas asisten los representantes de las asociaciones vecinales y ciudadanos independientes para discutir los problemas del distrito. Los estatutos de uno de estos consejos, en el distrito del Partenón, dice que sus propósitos son:

1. Obtener y compartir información acerca de la administración municipal...
2. Fiscalizar las instituciones públicas...

3. Tomar decisiones pertinentes a los asuntos de nuestro distrito, la ciudad, el estado y el país.
4. Formular propuestas a la administración pública.
5. Definir políticas apropiadas a las áreas de transporte, cobertura de servicios sociales.
6. Participar en la planeación de la ciudad, el estado y el país.
7. Nutrir y apoyar las organizaciones populares.⁴⁸

Aunque los consejos populares no tienen autoridad sobre las asociaciones vecinales ni sobre el PP, ellos con frecuencia coordinan las actividades entre las asociaciones vecinales —para asegurarse, por ejemplo, que una actividad para recaudar fondos no coincida con un evento cultural en un vecindario aledaño—, resuelven disputas entre las mismas, y lo más importante, movilizan recursos colectivos para resolver problemas regionales. Es usual que un consejo popular oficie como intermediario entre las asociaciones y el gobierno municipal, que golpee las puertas del gobierno esgrimiendo el mandato moral de cuarenta o cincuenta asociaciones activas. Estatutos como el que reseñé arriba muestran la extensión del carácter político de estos consejos cuyas metas los llevan a compartir el gobierno y la fiscalización de la administración pública.

Este cuadro contrasta con la situación de 1988. Mientras que buena parte de la ciudad no veía mucha actividad asociativa, las asociaciones vecinales y los movimientos sociales de oposición eran activos en cinco o seis de los dieciséis distritos en los cuales se divide la ciudad. Existía un organización que aglutinaba a las demás, la UAMPA, que, de acuerdo con los datos de 1988, comprendía aproximadamente 150 asociaciones registradas. Hoy día, la vida asociativa ha aumentado considerablemente en toda la ciudad. Dada la geografía segregada de Porto Alegre, estos cambios

ocurrían con mayor intensidad en la periferia, áreas en las que casi no había organización social previa. Los distritos más pobres sintieron el impacto mayor.

Un activista en el distrito más pobre de la ciudad, el Nordeste, quien ha seguido todo el proceso desde muy cerca, habla de los cambios en los siguientes términos:

Aparecieron unos líderes nuevos que venían con ideas nuevas cada año, gente que trabajaba duro y llena de buenas intenciones. Nuestro distrito se benefició muchísimo. Muchos de los nuevos barrios cuentan ahora con asociaciones a través de las cuales dan la pelea en el presupuesto participativo, y las más viejas se están renovando para participar también. Cada año aparecen dos o tres asociaciones nuevas.⁴⁹

Para los activistas hay un patrón común al desarrollo de todas las asociaciones vecinales que comienza con la movilización colectiva alrededor de demandas comunes. En ocasiones ya hay en el área alguna asociación debidamente registrada, pero inactiva. Sin importar eso, una o más personas con preocupaciones claras comienzan a ir a las reuniones del PP y terminan por movilizar a un buen número de vecinos interesados quienes también van a las reuniones, a la manera de un grupo *ad-hoc* que luego se convierte en una asociación permanente:

Nosotros comenzamos asistiendo a las reuniones del presupuesto participativo. Aquí hubo una asociación en un tiempo, pero eso era más un asunto de interacción social y no había tanto interés en los problemas que teníamos en este lado del barrio. Entonces adoptamos otro nombre, y ahora estamos registrados como una asociación. Logramos que pavimentaran parte de la calle pero todavía seguimos involucrados porque hay mucho por hacer.⁵⁰

En una encuesta más pequeña que adelanté entre 104 “activistas claves” –participantes regulares en un foro regional– en tres distritos de la ciudad, encontré que la mayoría de ellos participan también en otros foros diferentes. Los activistas participan en dos o tres reuniones semanales, en promedio, y son miembros habituales de tres a cuatro foros distintos. Había, desde luego, diferencias regionales, pero el 44% de los activistas participaba regularmente de un foro, bien fuera regional o municipal, distinto al PP o el consejo popular. Casi todos los activistas reportaron que su participación era constante en su asociación vecinal local, lo que me llevó a concluir que los lazos entre los contextos locales, regionales y municipal son altamente significativos.

Un número de los encuestados confirmó que, en efecto, un aspecto importante del proceso es el desarrollo de redes más permanentes de activistas. Por ejemplo, una mujer describió su trayectoria desde su participación inicial en el Foro Cooperativo hasta llegar a ser delegada elegida y consejera, resaltando el papel que el PP jugó en el fortalecimiento de esos lazos sólidos:

Después de haber comenzado a participar en el Foro Cooperativo, seguí involucrándome con los líderes comunitarios y terminé siendo elegida como delegada al presupuesto participativo. Al comienzo, yo no entendía mucho de la dinámica, pero con el tiempo entré en la onda. Logré que un grupo de nuestra cooperativa me acompañara a las reuniones regularmente. Luego fui elegida al Consejo. Fue allí donde realmente entendí en qué consiste todo este movimiento, y lo que hace un líder comunitario. Todo esto de llegar a ser una líder comunitaria fue toda una experiencia de aprendizaje increíble.⁵¹

Como resultado sobrevinieron varias movilizaciones municipales. Las campañas del hambre, en 1991, y la conferencia municipal sobre derechos humanos, en 1997, atrajeron activistas de todos los distritos, quienes asistieron como participantes regulares. De todo

este proceso de gobierno participativo surgió una suerte de solidaridad a lo ancho y largo de la ciudad. Algunas de estas iniciativas municipales, como la conferencia sobre derechos humanos, contó con el respaldo del Consejo Municipal, pero fueron los líderes comunitarios provenientes de los foros participativos quienes la organizaron y participaron activamente en ella. Los que se mantienen activos en el proceso coinciden en observar que la sociedad civil ha cambiado en esa dirección —hacia enfoques municipales y regionales— y que el proceso los ha llevado a ampliar sus propios horizontes y a verse ellos mismos como activistas dentro de un colectivo más amplio:

Como delegado y consejero usted conoce más a su distrito, conoce nueva gente, se convierte en una persona que tiene que responder no solamente ante su asociación, sino al distrito como un todo y a la ciudad como un todo. Yo participé en dos congresos para decidir el *Plano Diretor* [prioridades de planeación municipal] y desde entonces ando preocupado por la ciudad toda. Después de un año aprendí a mirar no solamente al distrito, sino que tenía que considerar a la ciudad como una totalidad.⁵²

Observemos los rasgos institucionales del gobierno participativo de Porto Alegre, y sus alternativas, que dan razón de estos cambios. Uno de sus notas distintivas es su manera de reconocer a los participantes y sus colectividades. A finales de la década de los años ochenta, la izquierda en Brasil se preguntaba cómo deberían interactuar los gobiernos izquierdistas con la sociedad civil. En São Paulo, por ejemplo, después de la victoria del PT en 1989, algunos sostenían que los consejos populares deberían ser consultivos y otros afirmaban que debían tener un carácter deliberativo. En el primer caso, esos consejos serían parte de la estructura organizacional del gobierno; y en el caso de que fueran deliberativos, permanecerían como asociaciones autónomas insertas en el gobierno municipal.⁵³ En Porto Alegre, una de las pri-

meras visiones de interacción con la sociedad civil organizada, por ejemplo a través de los presidentes de las asociaciones vecinales, dio paso a una especie de *laissez faire* en las relaciones con la sociedad civil.

Un rasgo del PP es que cualquier persona puede, en principio, participar de las deliberaciones. En aquellas reuniones, en las que son las organizaciones las que cuentan, se les pide a los participantes identificar la organización que representan para sumar los votos, pero el proceso deliberativo no hace discriminación entre las asociaciones vecinales “realmente existentes” y alguna momentánea asociación de personas que deciden autodenominarse una “comisión de la cuadra.” Algunos líderes del movimiento vecinal sintieron como si no se tomaba seriamente en cuenta la trayectoria de sus organizaciones, pero la práctica reduce las ventajas de la organización previa. El sistema en realidad alimenta la creación de nuevas organizaciones y la creación de organizaciones paralelas que contrarrestan las que no responden cabalmente a las demandas del proceso.

Sin embargo, las instituciones participativas en este caso que nos ocupa trabajan en asuntos que ya tenían un lugar central en la agenda de la sociedad civil. Por ejemplo, en 1989, muchas de las asociaciones vecinales de Porto Alegre luchaban por mejorar la calidad de la pobre infraestructura urbana y de la prestación de servicios. El gobierno municipal, a su vez, había ya creado unos canales deliberativos para acometer tareas en la protección del medio ambiente y adelantar las políticas culturales en la administración de la ciudad. Estos dos mecanismos se han convertido desde entonces en parte integral del gobierno participativo. Los dos, sin duda alguna, han podido atraer a muchos activistas, pero no capturaron la atención de la sociedad civil de la manera en que lo logró el PP. Tampoco hubiera podido reconfigurar esta última iniciativa participativa. La sociedad civil no solamente evolucionó sino que

transformó sus relaciones con el gobierno municipal porque una proporción significativa de las actividades de las asociaciones vecinales aseguró la obtención de servicios urbanos y el PP les ofreció una forma completamente novedosa de alcanzar sus objetivos. Así lo reitera una de las entrevistadas:

Antes uno tenía que ir a la oficina de un *vereador* [concejal] para lograr que se hiciera algo; tenía que ir y hacerle antesala, algunas veces durante todo un día. Cuando lo veía, uno le contaba por qué necesitaba esa calle o los materiales para el edificio de la asociación [vecinal]. Siempre había un intercambio. O la otra alternativa era llevar a la DEMHAB una petición con una cantidad de firmas que mostraran que uno contaba con el respeto de la comunidad. Hoy las cosas son muy distintas. Esto ha traído muchos cambios para las asociaciones porque lo otro era a lo que la mayoría de nosotros estábamos acostumbrados.⁵⁴

Lo más importante es que el PP también le ha facilitado el trabajo a las asociaciones de vecinos. Así lo confirma otro de los entrevistados:

Antes del presupuesto participativo, las asociaciones solían trabajar cada una por su lado. Cada asociación ponía sus peticiones por escrito e iba donde el gobierno. Actualmente, el 90% de la tarea de las asociaciones se hace a través del presupuesto participativo. Todas nuestras solicitudes fundamentales se canalizan a través del presupuesto participativo, gracias a la función de los consejeros. Estos consejeros pueden hablar directamente con el gobierno. A veces el presidente de alguna asociación se puede gastar un mes en lograr una audiencia con el gobierno, pero un consejero lo consigue en una semana.⁵⁵

No hay un incentivo directo para crear una asociación, como mencioné arriba, puesto que la existencia formal no es un requisito para la participación. Sin embargo, el cálculo necesario para for-

mar una asociación ha cambiado. Por ejemplo, cuando se les preguntó a los participantes si ellos solían participar más o menos en la sociedad civil antes del PP, el 10.2% respondió que, en efecto, participaba menos, mientras que el 26.7% admitió que su participación era igual, y el 26.7% afirmó que su participación se había incrementado.⁵⁶

Si bien no es parte de los fines expresos del PP, sus instituciones proveen una cantidad de “subsidios” indirectos a la sociedad civil. Como mencioné arriba, el presupuesto produce resultados pedagógicos; pero también integra activistas a las asociaciones de la sociedad civil, y hoy en día forma políticamente a los nuevos activistas. Mi breve encuesta que cubrió a 104 activistas mostró que aproximadamente la mitad de ellos se había iniciado en la vida asociativa gracias al PP. De aquellos participantes que tenían menos de cinco años de experiencia, la mayoría había surgido en el seno del PP. Otro de los “subsidios” es el foro regional que congrega a varios activistas y propicia sus encuentros para compartir información y conocimiento, y para coordinar la movilización entre los diferentes distritos. Observadores del proceso, como Gildo Lima, uno de los arquitectos de la estructura participativa en la primera administración, sostiene que la sociedad civil ha superado su enfoque estrechamente localista como resultado del PP, y que de allí ha surgido una nueva forma de movilización:

Este tipo de campaña de movilización de masas ha llegado a ser ágil, dinámico, y se ha conformado una “red permanente de conversaciones.” Aunque yo no le hable a mi vecino que vive en el apartamento de enfrente, (...) en esta red el que vive acá va a hablar cada semana con el que vive al otro lado, y con el que está todavía más lejos, y todo gracias al proceso. Mucha gente no se da cuenta de que lo que hemos creado con el presupuesto participativo es la capacidad para dialogar cada semana.⁵⁷

En el caso del PP, y a diferencia de la propuesta de democracia asociativa de Cohen y Rogers,⁵⁸ no hay instrumentos para sopesar los niveles de democracia al interior de las asociaciones. Si bien este diseño ha logrado estimular nuevas asociaciones, no hay cómo medir la "calidad interna" de las mismas. Aunque los diseñadores y administradores del PP de Porto Alegre son muy conscientes de que ciertas asociaciones vecinales pueden dejar mucho que desear en términos de ciertos patrones de procedimiento, el gobierno municipal mantiene de todas maneras su posición de no interferir en la organización popular. La experiencia de la represión política y de los sindicatos y asociaciones vecinales controlados por el Estado en la historia reciente de Brasil explica esta reticencia a interferir. Sin embargo, sí existe un rasgo que funciona como un medidor adicional de "calidad democrática," a saber: así como el PP reconoce cualquier asociación, la puerta está siempre abierta para que grupos paralelos reclamen igualmente su rango de asociación. El PP permite que la gente se asocie informalmente para representar un distrito o vecindario, sea que existan oficialmente como asociación o no. Si una asociación reconocida no responde adecuadamente a las personas en su comunidad, los miembros pueden separarse a través del PP y con el tiempo ganarse el respeto si logran las metas en proceso del presupuesto.

4. El contexto de la reforma participativa

El contexto que facilita las reformas participativas constituye un aspecto final en esta exploración del modelo de GPPD. Muchas de las otras administraciones del Partido de los Trabajadores que ganaron las elecciones en 1988 y 1992, como la de São Paulo (1989-1992), terminaron en fracaso y descrédito para la seccional municipal del partido. Otras administraciones municipales que experimentaron con reformas globalizantes de participación, como la de Florianópolis (1992-1996), en el estado de Santa Catarina, bajo el

Partido Socialista Popular (PSP), no lograron ser reelegidos. Aunque el enfoque de este ensayo no permite considerar en detalle las condiciones contextuales de Porto Alegre que la distinguen de las otras administraciones, sí me propongo dar cuenta de lo que funcionó para sugerir que el modelo de GPPD debe considerar con más cuidado los efectos de los resultados del proceso de gobierno sobre la posibilidad de reproducción de las instituciones deliberativas en escenarios democráticos competitivos. Para ser más específico, creo que la capacidad de las instituciones de mostrar resultados concretos que deriven de la participación le permite a la democracia deliberativa aumentar su legitimidad como forma de gobierno.

Un aspecto de importancia clave para que se dieran esos resultados positivos en la vida cívica fue que las reformas ofrecieron con prontitud servicios públicos que convencieron a los escépticos y los ciudadanos más impacientes de que la participación es de alto valor. El experimento habría fracasado en tanto institución participativa si no hubiera producido mejoras materiales tangibles.⁵⁹ Para los estudiosos de las políticas urbanas en América Latina, existen problemas de "racionalidad limitada" en los sectores pobres en relación con la participación democrática.⁶⁰ La participación no tiene mucho sentido para los pobres a menos que eso les asegure beneficios concretos a corto plazo. En los contextos sociales altamente fragmentados, o allí donde la gente no está muy acostumbrada a la participación civil, la ecuación puede alcanzar rasgos más drásticos. Además, el gobierno deliberativo efectivo puede generar una oposición práctica a medida que se hacen evidentes sus consecuencias redistributivas.

El éxito de Porto Alegre se explica en parte en que "el buen gobierno" ha ocupado siempre un lugar central en la agenda del PT. Este compromiso lo ha llevado a buscar que haya siempre recursos disponibles para el PP. Cuando la descentralización ganó en Brasil un estatus constitucional en las reformas de 1988, las ciudades ad-

quirieron nuevos mecanismos para incrementar sus ingresos al asegurar los impuestos sobre vehículos, ventas y servicios. Porto Alegre resultó ganadora hasta cierto punto por ser la capital de un estado acaudalado, y se las ha ingeniado para elevar los ingresos para mantenerse a tono con el incremento de las cargas fiscales que vinieron como resultados de la delegación a las ciudades de la responsabilidad de la prestación de servicios sociales, sin contar la constante necesidad de adelantar nuevas inversiones. La administración de Porto Alegre, con un ingreso tributario que promedia más de US\$150 per cápita, tiene la capacidad de ofrecer muchos más servicios que los demás municipios alrededor. Por ejemplo, las ciudades-dormitorio de Viamão y Alvorada, que también tienen alcaldes del PT, pero cuyos ingresos per cápita representan una fracción de los de Porto Alegre, han fracasado en sus intentos por atraer una participación constante en sus reuniones deliberativas.⁶¹

Estos éxitos se deben a que el gobierno participativo de Porto Alegre incrementa la legitimidad de las decisiones gubernamentales, lo que a se vez ha ampliado la capacidad de maniobra del gobierno municipal. Luego de que el PP acordó el presupuesto para el primer año, el siguiente paso legal era lograr que el Consejo Municipal lo aprobara. Aunque la mayoría de los concejales eran hostiles al PP y al PT, el presupuesto fue aprobado sin mayores alteraciones. La presión popular protegió la autonomía del proceso. Los participantes en las reuniones fueron personalmente a las oficinas de los concejales para ejercer presión. A pesar de la campaña negativa de los medios, se logró la aprobación del presupuesto.⁶² El dato de la justificación pública apuntalada en las deliberaciones sobre el presupuesto hace que sea muy difícil para los políticos en contextos de democracia oponerse a algo que es el resultado de la "voluntad del pueblo." Hoy día, el presupuesto se sigue aprobando año tras año sin muchos contratiempos, a pesar de que el PT no ha alcanzado la mayoría en el legislativo municipal.

El gobierno municipal ganó igualmente en legitimidad en otras áreas. Genro señala, por ejemplo, que el PP despertó el respaldo del público en general cuando incrementó el impuesto sobre la tierra. Este gravamen ha sido la principal fuente del incremento de los ingresos municipales que se hicieron disponibles a la inversión pública a través del presupuesto participativo.⁶³ Como se dijo anteriormente, el hecho que el pago de impuestos haya aumentado también ha incrementado los recursos fiscales. Aunque es difícil determinar el grado en el cual esto es resultado directo del PP, no hay duda que la creciente legitimidad de la administración ayuda a explicar el fenómeno. Esta habilidad constante de la administración municipal para garantizar la financiación de proyectos viene también como resultado del escrutinio público que sobre asuntos fiscales ejercen cientos de ciudadanos.⁶⁴

En efecto, el éxito del experimento de Porto Alegre viene de que esos elementos solidifican su legitimidad y no es el resultado de algún "momento excepcional" en la historia de la ciudad. Si bien Porto Alegre tiene una historia muy singular de populismo de izquierda que se remonta a la década de 1930, el PT sólo vino a jugar su papel ejerciendo la oposición frente al partido populista izquierdista PDT, y ganó las elecciones municipales de 1988 en buena parte como protesta contra los fracasos del PDT en el gobierno.⁶⁵ Otras ciudades brasileñas, como São Paulo, donde el PT no pudo ganar la reelección, contaban con movimientos comunitarios y sindicatos simpatizantes comparables, si no más fuertes, a los de Porto Alegre. Uno de los problemas centrales de las primeras administraciones del PT fue su inhabilidad para canalizar la voz de los movimientos sociales organizados sin darle pie a la acusación de estar favoreciendo "intereses especiales", y sin enredarse en las luchas intestinas de las facciones al interior del partido.⁶⁶ La administración del PT en São Paulo, por ejemplo, fue severamente criticada por "favorecer los privilegios" de movimientos sociales afines al partido sin tener en cuenta "los intereses de la

ciudad como un todo.” Al no contar con un sistema participativo de base amplia que atrajera a facciones que estaban por fuera de los sectores organizados, el gobierno municipal se hizo vulnerable al señalamiento de estar instaurando “un clientelismo de izquierda.”⁶⁷ Además, al faltarle un sistema claro de reglas para la negociación con intereses rivales, con el tiempo la administración fue severamente cuestionada por varios segmentos dentro del partido que la acusaban de “traición de clase” puesto que algunas de sus decisiones favorecían los intereses del sector empresarial.⁶⁸

Sin embargo, solidificar la legitimidad del gobierno no siempre garantiza que las instituciones del GPPD puedan reproducirse. Pero en el caso del PP, la legitimidad pudo salirle al paso a los dos tipos de problemas —las acusaciones de clientelismo y los ataques provenientes de algunos segmentos en la base del partido que se quejaban de no haber recibido recursos suficientes— gracias al sistema abierto, transparente y participativo de Porto Alegre. En efecto, las administraciones del PT acrecentaron sus éxitos al ganar varias reelecciones sucesivamente a medida que el PP se convertía en la nota distintiva del gobierno municipal. El PT logró que aquellas propuestas suyas que se acercaban más al estilo de Porto Alegre resultaran favorecidas en las urnas con mayor frecuencia en 1996 que en 1992, y desde entonces el PT ha seguido ganando en las elecciones municipales sobre la base de los ya conocidos éxitos del PP que garantiza el cumplimiento de un gobierno efectivo.

5. Conclusión: Un terreno fértil para las utopías

El modelo del Gobierno Participativo con Poder de Decisión ofrece un conjunto de diseños institucionales que buscan solucionar muchos de los problemas que no son satisfechos por las instituciones

de mando y control, ni por las propuestas de la Nueva Izquierda. Los procesos deliberativos de toma de decisiones que le dan suficiente poder a sus participantes, si se adelantan siguiendo las formas apropiadas, garantizan procesos decisorios que son eficientes, redistributivos y justos. El experimento de Porto Alegre que he descrito no solamente se ajusta al modelo sino que también confirma sus expectativas más optimistas. Un número alto de participantes provenientes de los más diversos trasfondos socioeconómicos de la sociedad de Porto Alegre se juntaron para compartir una estructura de gobierno que fue eficiente y supremamente redistributiva. En mi exposición señalé tres asuntos que, creo, son de mucha importancia en todo el espectro de casos de modelos de GPPD, y que conciernen a “interrogantes del mundo real” que apliqué a situaciones que deberían ser difíciles de sortear para el PP.

He sostenido que a pesar de las marcadas desigualdades del Brasil urbano, la participación de los pobres y de las personas sin educación es real, y que los ricos y educados no son los que dominan. El componente didáctico del proceso, como rasgo sobresaliente del diseño institucional, aparece como el antídoto a esas tendencias. La lección es que las instituciones participativas deben incorporar mecanismos que contrarresten las desigualdades que son específicas a los contextos en los que se desenvuelve la deliberación, y que debemos repensar “el problema de la desigualdad” como un asunto de contexto antes que de personas. La dificultad con la falta de educación o con la pobreza no es que esas carencias sean una barrera para deliberar o llegar a soluciones colectivas de problemas. Sin importar las condiciones de vida de cada quien, las personas comunes y corrientes son gestoras efectivas de soluciones a sus problemas y participantes válidas en las deliberaciones sobre sus propios asuntos. La dificultad estriba, más bien, en poder establecer ambientes en donde ciertos usos lingüísticos no puedan tener más valor que otros, y que constituyan oportunidades de

aprendizaje ampliamente disponibles. Los datos también mostraron una falta de paridad en términos de género. Sin embargo, este desbalance puede deberse más a la disponibilidad de tiempo y la coordinación de calendarios de reuniones que a las habilidades mismas para la deliberación. Es claro que la participación de las mujeres en los niveles altos del presupuesto participativo representa un avance significativo en relación con las instituciones democráticas tradicionales. La proporción de mujeres en el Concejo Municipal de Porto Alegre nunca fue superior al 10%, comparado con más de un tercio de presencia femenina en el Consejo del Presupuesto.

En mi exposición discutí, también, acerca del impacto de las instituciones en la sociedad civil. En tal sentido, el resultado definitivamente positivo de las reformas proviene de cierta clase de interacción con la sociedad civil y las estructuras que incentivaron la participación. El presupuesto participativo apoya a la sociedad civil en muchas maneras al crear una "red para la conversación," entrenar a los activistas y facilitar la tarea de las asociaciones vecinales. Este no es un impacto trivial. Una sociedad civil organizada y con sus partes interrelacionadas entre sí contribuye al sostenimiento de un experimento participativo como el de Porto Alegre al compartir sus responsabilidades en formas que no les serían posibles a los ciudadanos como individuos. Una pregunta de la encuesta que indagaba acerca en que las personas se enteraron de las reuniones del presupuesto participativo, mostró que entre los más pobres los canales preferidos fueron las interacciones personales que se propiciaban en las asociaciones vecinales y los Consejos Populares. Una encuesta llevada a cabo en las dieciséis regiones mostró que los Consejos Populares directa o indirectamente apoyaban las reuniones del presupuesto, pues las publicitaban, convocaban nuevos participantes y las dirigían. El impacto en la sociedad civil puede describirse con mayor fidelidad como "sinergias," antes que simplemente como un apoyo en una sola vía.

También exploré el contexto más propicio a estas reformas, la actividad política que las hicieron posibles, y los rasgos que aumentan la legitimidad de las reformas participativas y que, por tanto, pueden fortalecer las capacidades del gobierno para llevarlas a cabo. La capacidad de satisfacer las expectativas de los participantes es crucial para la supervivencia y reproducción de la institución, en los contextos de necesidades acuciantes y una democracia electoral competitiva.

Otro sentido más en el que la actividad política que gira alrededor del PP es importante tiene que ver con los orígenes de este experimento utópico. La pregunta que queda abierta para futuras exploraciones y reflexiones sobre los experimentos del modelo de GPPD tiene que ver con la visión política que subyace al proyecto. En este caso, la razón de ser del experimento participativo es una visión democrática radical de control popular del gobierno de una ciudad, que implica la inversión de las prioridades de gobierno de tal forma que las aleja del centro de la ciudad y las traslada a la periferia. Para muchos administradores del PT, estas reformas participativas son parte de un proyecto de transformación más amplio. Uno de los primeros debates sobre administraciones progresistas giraba en torno a si los gobiernos municipales deberían funcionar con la meta de lograr una oferta de servicios más eficiente y democrática, o más bien jugar un papel un proyecto más amplio de cultura de transformación. Jorge Bittar, un prominente intelectual del PT, escribió en una publicación oficial que:

La inversión en la escala de prioridades y la participación popular son componentes necesarios, pero no exhaustivos, de un proyecto de transformación. Un proyecto alternativo de poder local tiene que considerar las acciones en dos niveles: al nivel del poder político municipal y al de la sociedad local (...) el choque con los valores que sustentan la hegemonía local a nivel local pasa a ser el conflicto que atraviesa todas nuestras acciones.⁶⁹

Los escritos de los primeros días del proceso dan cuenta de unos nobles objetivos de administración popular, como cuando Olívio Dutra, candidato a la alcaldía por el PT escribió que los consejos populares “restaurarían el legado histórico de las clases obreras al darle a la democracia forma y contenido.”⁷⁰ Los primeros activistas en estas reformas se inspiraron en la democracia radical de las Comunidades Eclesiales de Base, en los movimientos obreros urbanos y en el activismo dentro de los partidos socialistas. Estos “creyentes verdaderos” ayudaron a establecer la deliberación popular inicial en varios distritos.⁷¹ Uno de los activistas más experimentados habló de sus preocupaciones hacia los nuevos términos que son propios de quien hace llamados vehementes:

Lo más importante es que vengan más personas nuevas. Los que llegan por primera vez son bienvenidos; tenemos mucha paciencia para con ellos; no hay problema. Ellos pueden plantear sus exigencias en las reuniones técnicas, pueden hablar libremente y dar a conocer sus preocupaciones. Les tenemos paciencia porque eso fuimos nosotros en un tiempo. Y si alguien tiene una dificultad en particular, le organizamos una reunión y creamos una comisión para que lo acompañe. Uno tiene la responsabilidad de no abandonarlo, de estar a su lado. Eso es lo más importante.⁷²

Como escribe Cohen, la democracia deliberativa es, en el mejor de los casos, un proceso en el que los participantes reconsideran sus preferencias y las reconstruyen.⁷³ La pregunta que podemos formular es si hay alguna diferencia si la deliberación ocurre, no solamente bajo la égida de la racionalidad, la solución de problemas y la reforma del gobierno, sino también con el propósito de darle poder al pobre y buscar la justicia social, de tal forma que lo que se persigue es una ruptura y una transformación sociales, perspectivas éstas que nacen del activismo social y de la oposición política.

Mientras escribo este artículo (2001), el presupuesto participativo para haberse consolidado. La administración, que va

en su cuarto período consecutivo, se está concentrando en incrementar la calidad de las reuniones antes que en el número de participantes en ellas. Los activistas de la sociedad civil se preocupan ya por considerar si el presupuesto participativo está siendo “demasiado” exitoso, en el sentido que toda la sociedad civil parece orientarse hacia él.⁷⁴ El presupuesto participativo se extendió ya a nivel del gobierno estatal, con el exalcalde de Porto Alegre, Olívio Dutra, quien es gobernador del estado desde 1999, y un buen número de experimentos con variaciones al modelo de Porto Alegre que se están aplicando actualmente en más de 100 ciudades brasileñas controladas por el PT. Este experimento ambicioso de descentralización en Gobierno Participativo con Poder de Decisión que se implementa en los contextos más diversos, mostrará si las variaciones a las reformas participativas al estilo de Porto Alegre son lo suficientemente robustas como para garantizar que tendrán éxito en diferentes ambientes, o si bien las variaciones locales que más se ajustan a esas condiciones particulares darán a luz otras formas más novedosas aún. Cualquiera sea el caso, el legado de este experimento debe observarse con interés por quienes se ocupan de estudiar el gobierno participativo y la democracia deliberativa.

Apéndice 1: Estadísticas

En mis investigaciones analicé una muestra representativa de participantes en el presupuesto participativo que tomaron parte de las primeras reuniones plenarias, en marzo y abril de 1998. Seleccioné al azar a los encuestados en las reuniones regionales y temáticas y les pedí que respondieran un cuestionario. Si a la persona le era difícil responder el cuestionario por escrito, contaba con la ayuda de un entrevistador quien llenaba el formato. El muestreo de participantes apenas cubre el 10% del total. Junto con el personal de CIDADE, una ONG local en Porto Alegre, y empleados del gobierno municipal, diseñamos y aplicamos la encuesta. Para su

análisis nos restringimos a las variables de interés. Las variables independientes de interés que consideramos fueron: Femenino, un indicador variable que asumía 1 por femenino; Pobre, un indicador de ingreso de hasta dos salarios mínimos; Educación Baja, un indicador variable de nivel educativo hasta 8° grado. Las variables intervinientes importantes fueron: Jubilado y Trabajador Independiente; Experiencia, o número de años participando en el presupuesto participativo; Enlaces, que es el número de conexiones con la sociedad civil; y Junta Directiva, un indicador variable de si la persona había sido elegida o no a una junta directiva.

Coefficientes logísticos que predicen la posibilidad de resultar elegido a la posición de delegado en el Presupuesto Participativo, 1998.

| <i>Variables Independientes</i> | <i>Modelo 1</i> | <i>Modelo 2</i> |
|---------------------------------|-----------------|-----------------|
| Femenino | -0.53 (0.20)** | -0.48 (0.26) |
| Pobre (1) | 0.004 (0.23) | 0.10 (0.28) |
| Educación Baja (1) | -0.50 (0.21)* | -0.21 (0.26) |
| Años | ----- | 0.23 (0.04)*** |
| Enlaces | ----- | 0.44 (0.09)*** |
| Miembro Juntas Directivas | ----- | 0.82 (0.26)** |
| Jubilado | ----- | 1.18 (0.31)*** |
| Trabajador independiente | ----- | 0.59 (0.28)* |
| Constante | -1.64 (0.11)*** | -2.11 (0.27)*** |
| | | |
| Chi ² | 13.95** | 141.91*** |
| -2L.L | 683.53 | 473.33 |

Notas:

Los números entre paréntesis indican el margen de error.

* p<.05

** p<.01

*** p<.001

Apéndice 2: Pesos y criterios para asignar recursos

Una vez que el Consejo Municipal de Presupuesto establece las prioridades presupuestales del año, las inversiones específicas se dividen entre los distritos de la ciudad de acuerdo a los siguientes tres criterios:⁷⁵

A. Falta de un servicio público específico

- Hasta el 25% de los habitantes del distrito: 1
- 26% a 50%: 2
- 51% a 75%: 3
- 76% a 100%: 4

B. Total de habitantes del distrito, en millares:

- Hasta 49,999: 1
- 50 a 99,999: 2
- 100 a 199,999: 3
- Más de 200,000: 4

C. Cómo prioriza el distrito el servicio específico

- Cuarto o menos: 1
- Tercero: 2
- Segundo: 3
- Primero: 4

Apéndice 3: Desarrollo de las estructuras participativas de Porto Alegre, 1983-2000

| | |
|-----------|--|
| 1983 | Se funda la Organización de las Asociaciones Vecinales de la ciudad |
| 1986-1989 | Fracasan los intentos de estructuras participativas en el Consejo Municipal |
| 1987 | Se desarrollan en toda la ciudad los primeros Consejos Populares |
| 1988 | Se desarrollan los primeros Consejos de la Salud |
| 1989 | Victoria del PT; se anuncia el presupuesto participativo |
| 1990 | Primeras rondas de reuniones del presupuesto participativo en cinco regiones |
| 1991 | Se introduce el voto directo para el Consejo Tutelar |
| 1991 | Se incrementa a dieciséis el número de las reuniones regionales |
| 1992 | Se dispara el número de participantes en las reuniones del presupuesto participativo |
| 1992-1995 | Las estructuras participativas se amplían hasta incluir los consejos municipales de vivienda, asistencia social, servicios a la familia y a la niñez, y tecnología |
| 1993 | Congreso a nivel de toda la ciudad para debatir las guías directivas |
| 1993 | Concejo Municipal de Salud |
| 1994 | Se introduce el voto directo para escoger los directores de las escuelas municipales Se crean las reuniones temáticas |
| 1995 | Foro a nivel de la ciudad sobre servicios a la niñez y los adolescentes |
| 1996 | Concejos Municipales de derechos humanos y medio ambiente |
| 1997 | Foro Cooperativo a nivel de la ciudad Planeación participativa para las escuelas |
| 1998 | Conferencia de derechos humanos Segundo Congreso de la Ciudad Congreso de la Salud |
| 2000 | Las reuniones temáticas se expanden a seis áreas |

* Como se aclaró en la versión original de este artículo, este trabajo no hubiera sido posible sin la generosidad de CIDADE, en Porto Alegre, de la alcaldía de Porto Alegre, de los participantes del Presupuesto Participativo, y de quienes asistieron al taller del proyecto Utopías Reales que dio lugar a este libro.

** Profesor Asistente de Sociología de la Universidad de Pittsburgh (baiocchi@pitt.edu).

¹ Para conocer experiencias similares en Brasil véanse Gianpaolo Baiocchi (ed.), *Radicals in Power: Experiments in Urban Democracy in Brazil*, a ser publicado por Zed Press; William Nylen, "Popular Participation in Brazil's Worker's Party: Democratizing Democracy in Municipal Politics", en *The Political Chronicle*, 8, 2, 1998:1-9; Ivo Lesbaupin, *Prefeituras do Povo e para o Povo*, São Paulo: Edições Loyola, 1996; Lucio Kowarick y Andre Singer, "The Workers' Party in Sao Paulo", en Lucio Kowarick (ed.), *Social Struggles and the City*, Nueva York: Monthly Review Press, 1994; Sonia Alvarez, "Deepening Democracy: Popular Movement Networks, Constitutional Reform and Radical Urban Regimes in Contemporary Brazil", en Robert Fisher y Joseph Kling (eds.), *Mobilizing the Community*, Newbury Park: SAGE Publications, 1993. Para otros ejemplos en América Latina, ver Gerd Schonwalder,

"Local Politics and the Peruvian Left", en *Latin American Perspectives*, 33, 2, 1998; Marta Harnecker, *Frente amplio: Los desafíos de una izquierda legal. Segunda parte: Los hitos más importantes de su historia*, Montevideo: Ediciones La República, 1991.

² El concepto de "participación en el gobierno" ha generado mucho interés desde diversas perspectivas, especialmente en lo concerniente a la descentralización en el gobierno. Para conocer algunas de las posturas más representativas, ver Benjamin Barber, "Three Challenges to Reinventing Democracy", en Paul Hirst y Sunil Khilnani (eds.), *Reinventing Democracy*, Cambridge, EU: Blackwell, 1998; John Keane, "The Philadelphia Model", en Takasi Inoguchi, Edward Newman y John Keane (eds.), *The Changing Nature of Democracy*, Tokio: United Nations University Press, 1998; Peter Evans, "Government Action, Social Capital, and Development: Reviewing the Evidence on Synergy", en *World Development* 24, 6, 1996.

³ En lo que concierne a la ciudad de Porto Alegre, véanse Rebecca Abers, *Inventing Democracy*, Boulder, EU: Lynne Rider Publishers, 2001; Gianpaolo Baiocchi, *Militance and Citizenship: The Workers' Party, Civil Society, and Participatory Governance in Porto Alegre, Brazil*, tesis doctoral, Universidad de Wisconsin, 2001; Luciano Fedozzi, *Orçamento Participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*, Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997; José Utzig, "Notas sobre o Governo do PT em Porto Alegre", en *Novos Estudos Cebrap* 45, 1996:209-222; Sergio Baierle, *A Explosão da Experiência: A Emergência de um novo Princípio Ético-Político em Porto Alegre*, trabajo inédito, UNICAMP, 1991.

⁴ La propuesta de Fung y Wright, junto a la *Democracia Asociativa* de Cohen y Rogers, es el discurso más institucional de Democracia Deliberativa. Si bien otros teóricos les prestan una atención considerable a las condiciones y los sistemas institucionales, no logran construir el análisis completo de diseño institucional que es característico de la propuesta del GPPD. Ver también Joshua Cohen y Joel Rogers, *Associations and Democracy*, Londres: Verso, 1992.

⁵ Joshua Cohen, "Procedure and Substance in Deliberative Democracy", en Seyla Benhabib (ed.), *op. cit.*

⁶ La frase "el modo petista de gobernar" se ha convertido desde entonces en el santo y seña de las discusiones políticas sobre el gobierno. Ver Jorge Bittar, *O Modo Petista de Governar*, São Paulo, 1992.

⁷ Ver Tanya Barcellos, *Segregação Urbana e Mortalidade Infantil em Porto Alegre*, Porto Alegre: F.E.E., 1986; Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1999; Regiões de Orçamento Participativo de Porto Alegre: Algumas Indicadores Sociais, Porto Alegre: Fundação de Educação Social e Comunitária.

⁸ El número de delegados por distrito se determina de la siguiente manera: por las primeras 100 personas, un delegado por cada 10 personas; por las siguientes 150, uno por cada 20 participantes; por las siguientes 150, uno por cada treinta; después de esto, por cada grupo adicional de 40 personas, un delegado. Para dar un ejemplo: un distrito que tenía 250 personas en la asamblea podía contar con 26 delegados. Una asociación con 47 participantes podía tener dos delegados (9% de los delegados). Ver Avritzer, "Public Deliberation".

⁹ La asignación de los recursos por distrito se establece de acuerdo a un sistema de pesos que toma en cuenta la población de cada distrito, sus necesidades del servicio, y su selección de prioridades. En el apéndice ofrezco una descripción más detallada de este sistema.

¹⁰ Adaptado de CIDADE, "Ciclo do Orçamento Participativo", en *De Olho no Orçamento*, Porto Alegre: CIDADE, 1995.

¹¹ En la práctica, estos foros funcionan también como un espacio para que la comunidad ventile sus demandas y problemas en general, para que se pueda socializar la información sobre el funcionamiento del gobierno y como un sitio regular de reunión de los activistas del distrito. Mi investigación muestra que los activistas con frecuencia se "tomaban" estas reuniones y la utilizaban como foros que iban más allá de los asuntos presupuestales. Ver Baiocchi, *Militance*.

¹² Como ya se ha dicho, los consejeros cumplen funciones que en otras ciudades se asocian con el órgano legislativo municipal, aunque estos consejeros están sujetos a la revocatoria del mandato y sus períodos son de dos años.

¹³ Tarso Genro y Ubiratan de Souza, *Orçamento Participativo: A Experiencia de Porto Alegre*, Porto Alegre: Fundação Perseu Abramo, 1997, discute el alza en el impuesto a la propiedad durante la primera administración del PT. Esta medida también es examinada por Utzig, quien describe las reformas que se emprendieron por la primera administración para modernizar los procedimientos fiscales. José Utzig, "Notas", págs. 215-220.

¹⁴ Esta es una medida para considerar la eficiencia general del aparato administrativo. Aunque los cambios que ocurrieron a nivel nacional, los cuales trasladaban a los municipios la responsabilidad de proveer para los servicios de salud, complica un tanto esta medida como indicador, toda la evidencia apunta a un incremento en la eficiencia. Desde luego, es imposible determinar, sin comparaciones proporcionales, la porción de ese incremento en la eficiencia que se debe al PP y la que corresponde al hecho simple de que un partido político de la periferia llegó al poder.

¹⁵ Prefeitura Municipal de Porto Alegre, *Anuario Estatístico*, Porto Alegre: GAPLAN, 1997.

¹⁶ Regina Pozzobon, *Porto Alegre: Os Desafios da Gestao Democratica*, São Paulo: Instituto Polis, 1998.

¹⁷ El "salario mínimo" es una unidad conveniente para medir el ingreso en Brasil que sufre de altas fluctuaciones de moneda. Para Enero del 2001 la fluctuación permitía calcular el salario mínimo en US\$60 al mes, y "pobreza" usualmente corresponde a la familia que vive de un ingreso de hasta dos salarios mínimos.

¹⁸ Pozzbon, *op. cit.*, págs. 3-9.

¹⁹ Pierre Bourdieu, *Language and Symbolic Power*, Cambridge: Polity, 1991.

²⁰ *Ibid.*, pág. 146.

²¹ *Ibid.*, pág. 147.

²² Jane Mansbridge, *Beyond Adversary Democracy*, Chicago: University of Chicago Press, 1983, pág. 103.

²³ Los resultados de la encuesta fueron publicados en CIDADE, "Orçamento Participativo: Quem é a população que participa e que pensa do processo," Porto Alegre: Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, 1999. Para mayores detalles ver el apéndice estadístico en esta ensayo.

²⁴ Datos de la encuesta de 1998. Las mujeres conforman el 535 de los habitantes de la ciudad, y las personas con una escolaridad baja suman el 55% del total de residentes.

²⁵ Se entiende por baja escolaridad personas por debajo del octavo grado escolar.

²⁶ Son aquellos cuyos ingresos familiares están por debajo de dos salarios mínimos mensuales, aproximadamente US\$124, a noviembre de 1999.

²⁷ No fue posible incorporar una pregunta sobre raza en la encuesta de 1998. Sin embargo, al apelar a otros indicadores que permitían estimar la participación por raza fue posible observar, con una justificación amplia, que la "raza" por sí sola no impide la participación ni lograr ser elegido, aunque la cuestión amerita una indagación más precisa. Los datos de participación general provienen de una encuesta anterior (1996) que no ofrece comprobación alguna por partir de un muestreo reducido. Los datos sobre consejeros y delegados son tomados de mi propio conteo de consejeros y de una muestra de delegados. En este punto consideré en forma específica la categoría "negro", la cual, de acuerdo a las convenciones del censo del Brasil, está basada en la autoidentificación del individuo. Los negros conforman aproximadamente el 5% de la población de la ciudad, y las personas de procedencia mixta, los *pardos* suman aproximadamente el 10%. Para una discusión sobre la raza en esta parte de Brasil véase Ilka Boaventura Leite, *Negros no Sul do Brasil*, Ilha de Santa Catalina, SC: Letras Contemporâneas, 1996. Una encuesta adelantada por CIDADE en el 2000 incluyó una pregunta sobre raza, pero sus resultados no estaban disponibles al momento de escribir este ensayo.

²⁸ Estos resultados aparentemente sorprendentes concuerdan con la literatura disponible sobre relaciones raciales y pobreza urbana en Brasil. Este proceso atrae a la gente de la periferia urbana, que es donde los no blancos suelen residir, pero que es también relativamente integrada. Los observadores del "movimiento vecinal," que surge de las comunidades de base, señalan que su liderazgo es igualmente integrado, relativamente hablando. Ney dos Santos Oliveira, "Favelas and Ghettos: Race and Class in Rio de Janeiro and New York City", en *Latin American Perspectives* 23, 4, 1996:71-89; Peggy Lovell, "Race, Gender, and Development in Brazil", en *Latin American Research Review* 29, 3, 1994; Edward Telles, "Residential Segregation and Skin Color in Brazil", en *American Journal of Sociology* 57, 1992.

²⁹ Esta observación se basa en la asistencia, por año y medio, a las reuniones entre 1997 y 1999 en tres distritos de la ciudad. Fue evidente una división informal de trabajo por género entre los activistas en torno a los tipos de asuntos que correspondían mejor a hombres o mujeres. Sin embargo, esto no quiere decir que a las mujeres se les obstaculizara su participación efectiva.

³⁰ Literalmente *colarinho branco*, los "cuellos blancos."

³¹ El coeficiente logístico de predicción de la participación (modelo no reportado aquí) basado únicamente en el género dio un 28.33% menos de posibilidades con un margen de error de 0.9 y $\chi^2=13.75$, estadísticamente significativo al nivel $p<.001$.

³² Cuando se toman los años de experiencia el género deja de ser un indicador de predicción.

³³ Debe anotarse, por ejemplo, que los análisis, que no aparecen aquí, que consideraron la educación en términos de números de años, o el ingreso en términos de niveles o capas, descubrieron que los niveles altos de educación e ingreso afectaron negativamente las posibilidades de ser elegido.

³⁴ Ver los modelos logísticos en el apéndice.

³⁵ Por ejemplo, salir elegido a algún directorio o junta directiva de alguna asociación comunitaria está relacionado con el nivel educativo. Otro resultado que sugiere que esta interpretación es correcta es que las regresiones logísticas condicionales (las cuales no se reportan aquí) que calculan las posibilidades de elección como consejero de entre un conjunto de delegados no muestran otro factor significativo que la experiencia. Los datos estadísticos no podrían ser más concluyentes por cuanto nosotros no podemos controlar los factores que hacen que una persona se convierta en un participante activo de largo plazo.

³⁶ Entrevista con Adriana. Los nombres de los participantes citados aquí son seudónimos.

³⁷ Entrevista con Marina.

³⁸ El sistema de pesos ha cambiado con los años. Originalmente la "movilización popular" se usaba como un criterio que fue cambiando para dar paso a un sistema que considera las "necesidades" como parte integral de un sistema de balanzas. Los consejeros siempre debaten estos criterios entre sí, y los revisan. El sistema actual, que considera la necesidad, y que ha sido adoptado por los habitantes y las prioridades de los distritos favorece, sin duda alguna, a ciertos distritos en la distribución anual de recursos. Por ejemplo, el distrito más pobre, el Nordeste, siempre recibe recursos sin importar los resultados de la deliberación. Para una discusión del surgimiento y transformación de estos principios, véase Genro and Souza, *op. cit.*, capítulo 1.

³⁹ Aunque no hay criterios que nos permitan juzgar estos resultados finales, cada año los ciudadanos que participan en el PP han podido tomar decisiones sobre un mayor número de proyectos y asignar mayores recursos. En los últimos años el número de proyectos pasa de varias centenas.

⁴⁰ El nivel de ingreso de menos de dos salarios mínimos en el que puse a prueba los datos relacionados con la paridad representa menos de un tercio de la medio de ingreso familiar de la ciudad, que es de 6.4 salarios mínimos, y el nivel de educación inferior al octavo grado está muy por debajo del promedio de la ciudad. Ver Pozzbon, *op. cit.*, págs. 3-9.

⁴¹ Entrevista con Gilberto en 1997.

⁴² Ver, por ejemplo, la discusión en Sergio Baierle, *op. cit.*

⁴³ Euníce de Andrade Araújo, citada en Genro y Souza, *op. cit.*, pág. 30.

⁴⁴ Si se compara el perfil de los miembros del Concejo Municipal con el de los consejeros de las reuniones presupuestales, podemos encontrar que hay una proporción mucho mayor de mujeres, pobres, gente con nivel bajo de escolaridad y negros en las reuniones presupuestales. Por ejemplo, el porcentaje promedio de mujeres en el Concejo Municipal desde que comenzó todo este proceso de democratización ha sido menos que el 10%, y el porcentaje de pobres o gente sin educación es de casi cero.

⁴⁵ Cohen, "Procedure", págs. 112-113.

⁴⁶ Una de las razones de esta dificultad es que son más los grupos existentes en el papel que en la práctica activa. Por ello los listados oficiales, a los que no estoy acudiendo en este caso, no son útiles para precisar la actividad en la sociedad civil.

⁴⁷ Hay el menos el doble de asociaciones registradas ante el gobierno municipal. Tuve en cuenta aquellas asociaciones que pagaban su cuota a la Unión de Asociaciones Vecinales, o que aparecían en la lista de los participantes en las reuniones presupuestales.

⁴⁸ Conselho Popular do Partenon, *Regimento Interno*, Porto Alegre, 1992, pág. 1.

⁴⁹ Entrevista con Fernando, 1998.

⁵⁰ Entrevista con Marília, 1997.

⁵¹ Entrevista con María, 1999.

⁵² Entrevista con Antonio, 1997.

⁵³ En São Paulo, se impuso la perspectiva deliberativa de la alcaldesa Erundina. El poder popular llegó a ser una cuarta rama del gobierno, después de la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Ver Kowarick y Singer, *op. cit.*

⁵⁴ Entrevista con Nelsa, 1998.

⁵⁵ Entrevista con Antonio, 1997.

⁵⁶ Datos de la encuesta de 1998. Estos resultados también aparecen en CIDADE, *Orçamento*.

⁵⁷ Entrevista con Gildo Lima, 1999.

⁵⁸ Joshua Cohen y Joel Rogers, *op. cit.*

⁵⁹ Una de las preguntas de la encuesta era: "¿Usted que cree que es la población la que realmente decide sobre los resultados del presupuesto participativo?" Esta pregunta conservaba una relación significativa con: "Su distrito o área temática ha recibido beneficios?" Las respuestas afirmativas al visible control popular y los beneficios recibidos estaban estrechamente vinculadas entre sí. Tabulaciones confrontadas de "La población realmente decide" y "beneficios recibidos." (Correlación de Spearman=.247; Chi²=47.161*** Grados de libertad=1 ***p<.001). Un análisis de la participación a nivel de distrito durante los primeros años mostró que la participación también respondía a la inversión.

⁶⁰ Henry Dietz, *Urban Poverty, Political Participation and the State*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1998.

⁶¹ Conversación personal con Marcelo Kunrath, mayo de 1999. De otro lado, hay administraciones del PT en ciudades menores con situaciones fiscales similares a las de Viamão, pero que reportan buenos resultados en el desarrollo de alternativas participativas sobre la base de lo que pasa en Porto Alegre. Esto lleva a pensar que una combinación de factores contrarrestan las limitaciones tributarias. Ver William Nysten, *op. cit.*

⁶² Entrevista con Gildo Lima. Ver también Rebecca Abers, *op. cit.* Para conocer una comparación entre las ciudades gobernadas por el PT, ver Baiocchi, *Radicals in Power*.

⁶³ Genro y Souza, *op. cit.*, pág. 26. Véase también la discusión en Guilherme Cassel y Joao Verle, "A política tributaria e de saneamento financeiro da Administração Popular," en Carlos Henrique Horn (ed.), *Porto Alegre: O Desafio da Mudança*, Porto Alegre: Ortiz, 1994, pág. 45.

⁶⁴ En conversación con Luciano Brunnet.

⁶⁵ Baierle, *op. cit.*

⁶⁶ Algunas de estas dificultades, que fueron la causa de ciertas divisiones en el partido, son tema de análisis en Margaret Keck, *The Workers' Party and Democratization in Brazil*, New Haven: Yale University Press, 1992.

⁶⁷ Lucio Kowarick and Andre Singer, *op. cit.*, págs. 240-247.

⁶⁸ *Ibid.*, pág. 249.

⁶⁹ Jorge Bittar, *op. cit.*, pág. 8.

⁷⁰ Arno Agostin Filho, "A Experiencia do Orçamento Participativo na Administração Popular da Prefeitura Municipal de Porto Alegre," en Carlos Henrique Horn (ed.), *op. cit.*, pág. 50.

⁷¹ Conclusiones basadas en entrevistas que se refieren al presupuesto participativo en varios distritos de la ciudad.

⁷² Entrevista con Nino, 1999.

⁷³ Cohen, "Procedure."

⁷⁴ Así se colige de las entrevistas.

⁷⁵ Genro y Souza, *op. cit.*, pág. 95.

Capítulo 3

Democracia y Desarrollo: La Planeación Descentralizada en Kerala, India

T.M. Thomas Isaac * y *Patrick Heller* **

1. Introducción

De acuerdo con cualquier criterio convencional, la de la India es una democracia vibrante. Cuenta con un sólido y competitivo sistema de partidos que complementa una sociedad civil diversa, activa y autónoma. Pero si la democracia india ha sido, con toda justicia, celebrada por su habilidad para soportar los conflictos, por su tolerancia y su pluralismo, la efectividad de sus instituciones democráticas deja muchas dudas. El poco más de medio siglo de un régimen democrático ininterrumpido ha hecho muy poco para reducir las exclusiones política, social y económica a las que han sido condenadas las clases populares de la India.¹

Fung y Wright, en sus exploraciones alrededor del Gobierno Participativo con Poder de Decisión (GPPD), comienzan observando que las instituciones de la democracia liberal—democracia representativa y administración tecnoburocrática—son muy limitadas