

Capítulo 7

Reflexiones sobre los Factores que dan Lugar al Gobierno Participativo con Poder de Decisión

*Rebecca Neaera Abers **

En términos generales, los estudios de caso existentes sobre experimentos en participación ciudadana directa en el gobierno son pesimistas. Son dos las críticas básicas que se formulan. Según la primera, tales experimentos no otorgan poder en realidad a la ciudadanía cuando es el Estado el que los inicia. Desde los estudios de Selznick sobre participación ciudadana en el Valle del Tennessee, en 1949,¹ numerosos observadores han notado que los foros supuestamente participativos tienen en realidad muy pocas facultades. Estos sirven, más bien, como espacios en los que los gobiernos crean la ilusión de que el pueblo tiene el control, cuando las decisiones reales siguen tomándose en otro lugar. Incluso cuando los políticos que están a cargo de la administración pública están ideológicamente comprometidos con la promoción de una toma pública de decisiones, se tropiezan a menudo con limitaciones prácticas y políticas para llevar a cabo sus ideas. En palabras simples, aquellos que están acostumbrados a influir en las decisiones —elites políticas y económicas, burócratas, y de otro tipo— se resisten a

ceder el control. Dado que tienen poder, por lo general tales agentes se salen con la suya.

La segunda crítica es que tales experimentos no son realmente “participativos”. Esos procesos no empujan a “los ciudadanos comunes y corrientes” a la esfera pública, sino que, por el contrario, atraen a los mismos grupos que normalmente influyen en la toma de decisiones. Los pobres tienen las más reducidas oportunidades de participar, no sólo por su falta de tiempo y recursos sino debido a que no consideran valiosa la participación en los foros de deliberación. De otro lado, los que tienen más dinero, organizaciones más fuertes y mayor información tienden a dominar.

Tres de los cuatro casos que se presentan en este volumen, con la excepción de los PCH, son instancias que aparentemente contrarrestan el tono pesimista de esta literatura. Sin embargo, con la excepción del artículo escrito por Fung, los estudios de casos no dicen mucho sobre qué tan viable es desde un punto de vista político la toma deliberativa de decisiones. En este capítulo afirmo que debemos volver a las dos críticas centrales ya mencionadas, a saber: (a) ¿Por qué los gobiernos habrían de transferir el poder para tomar decisiones a los espacios deliberativos en los que “la gente de la calle” pueda ejercer influencia?; y (b) ¿Por qué estos ciudadanos del común, la mayoría de los cuales cuentan con muy poca experiencia política más allá del voto ocasional, habrían de someterse voluntariamente a un proceso deliberativo que consume tanto tiempo y es con frecuencia frustrante?

Si bien la mayoría de los estudios que conforman este libro aluden a las dos preguntas, ninguno las resuelve del todo. Baiocchi ofrece razones por las cuales el Presupuesto Participativo atrae a las mujeres y a los pobres, pero no explica satisfactoriamente por qué el gobierno les delega tanto poder. Isaac y Heller le prestan más atención a los engranajes políticos del proceso participativo y resaltan que las reformas se ajustan a una estrategia que busca in-

crementar el apoyo político al PCM en Kerala, pero no explican las motivaciones que tanta gente puede tener para participar en la Campaña. El estudio que presenta Thomas muestra claramente que la falta de compromiso en el gobierno para promover la participación de “la gente ordinaria” reduce la posibilidad de que los PCH sean ejemplos reales de GPPD, pero no explora las razones por las que, si se da el caso, los ciudadanos quieran realmente participar. Fung se adentra un poco más en la materia al analizar los dos aspectos y nos cuenta la “historia política” de las reformas de Chicago, y nos demuestra que los vecindarios y las zonas escolares con mayores problemas y necesidades fueron los más capaces de generar participación. Sin embargo, no nos explica las razones por las cuales las reformas llegaron a ser políticamente robustas (¿por qué se prolongaron en el tiempo?), ni ahonda en las dinámicas de los vecindarios más necesitados que los llevó a que se convencieran de que sus problemas tendrían más posibilidades de solución a través de los foros participativos.

Con estos comentarios busco contribuir a la discusión en torno al GPPD que se da inicio en este volumen, para lo cual apelo a mi propia investigación sobre el PP de Porto Alegre. Mi argumento es que el éxito de una institución participativa depende de un proceso doble de construcción de compromiso. A menos que tanto los actores estatales, desde los políticos hasta los burócratas, y la gente del común se motiven a respaldar, participar y respetar los experimentos de GPPD, esas políticas no tienen muchas posibilidades de tener facultades reales ni de ser participativas.

1. La participación como una estrategia política alternativa

Los estudios de caso de experimentos participativos indican que incluso cuando los gobiernos tienen “la voluntad política” para crear mecanismos de participación para la toma de decisiones, sus esfuerzos terminan creando cargas políticas y prácticas que la mayo-

ría de los gobiernos no pueden sostener. Políticamente hablando, los intentos por transferir el poder a los foros en los que “la gente ordinaria” pueda ejercer influencia, significa a menudo quitarle el poder a quienes lo tienen, que son los que cuentan con la habilidad para resistir tales cambios. En Brasil, un número de administraciones municipales del Partido de los Trabajadores (PT) con plataformas de participación tuvieron que vérselas con boicots devastadores por parte de los medios y los grupos económicos que no aprobaban tales medidas. La burocracia también tiende a resistir la dinámica de trasladar la toma de decisiones a la gente, a quienes considera carente de la experiencia técnica necesaria. También se presentan problemas en el terreno práctico, especialmente cuando la administración gubernamental no cuenta con la experiencia ni los recursos necesarios. La toma participativa de decisiones exige grandes cantidades de dinero para organizar el proceso, y requiere capacidades financieras, operativas y legales para implementar sus resultados. En Brasil, las experiencias del PP perdieron impulso en varias ciudades gobernadas por el PT después de la primera ronda de discusiones cuando los participantes presentaron un lista de peticiones de inversión tan colosal que eclipsaron todos los recursos financieros.²

Porto Alegre evitó esa suerte porque allí la participación en la toma de decisiones funcionó como un bien político para la administración, antes que un “obstáculo a vencer”. Sin ser completamente el resultado de un plan político explícito, durante la primera administración (1989-1992) el PP se convirtió en una parte central de la estrategia del PT para buscar la reelección. Dicho de otra manera, antes que competir en un terreno tradicional, caracterizado por el intercambio de favores y la política de compra y venta de privilegios como alternativas para garantizar respaldo político, la administración de Porto Alegre buscó, con éxito, la alternativa de la coalición política.

En primer lugar, al concentrarse en una infraestructura basada en la comunidad, la política respondía a las demandas de los líderes vecinales, que tradicionalmente confiaban en los mecanismos clientelistas de intercambio de favores. Conseguido así el apoyo de los líderes vecinales, la mayoría de los cuales estaban conectados al partido populista-clientelista de la oposición (el PDT), la administración incrementó su poder de negociación frente al Concejo Municipal y logró que se aprobara una legislación tributaria de importancia crítica que acrecentaría los recursos de la ciudad. Esto, a su vez, le permitió a la administración tomar entre manos las demandas materiales de los participantes en los foros.

En segundo lugar, el gremio de la construcción, un sector clave de la elite económica de la ciudad, le dio un apoyo disimulado a la administración —y presionó al Concejo Municipal para que aprobara aumentos en el impuesto predial— porque se benefició de inversiones masivas en obras públicas que no tenían precedente. Para ganarse ese respaldo, la administración tomó la decisión clave de no rechazar las propuestas alternativas de construcción, a menudo apoyadas por la izquierda, tales como las de trabajar con las cooperativas locales.

En tercer lugar, y posiblemente lo más importante, la política se ganó el apoyo de la clase media que deseaba un gobierno comprometido con la justicia social, la transparencia y la lucha contra la corrupción. A decir verdad, el hecho de que esa política se fraguó en un momento plagado por escándalos de corrupción a nivel nacional de grueso calibre, tal como el que culminó con la acusación y remoción del cargo del Presidente en 1992, precipitó grandes movilizaciones callejeras a lo largo y ancho del país. La ola de optimismo popular en la lucha contra la corrupción benefició enormemente a la administración de Porto Alegre.

El hecho de que el PP hubiese capturado la atención internacional en el transcurso de la segunda administración incrementó aún

más su popularidad en las clases medias. La administración puso todo el empeño, con resultados exitosos, en labrarse la imagen de “innovador internacional”, y atrajo intelectuales de alto perfil provenientes de todo el mundo a eventos que gozaron de buena publicidad. Como síntoma de una imagen dirigida a capturar la opinión de la clase media, la expresión “Porto Alegre: la Capital de la Democracia”, apareció en vallas, panfletos y la página de *internet* de la administración.

En cuarto lugar, y como un rasgo más sutil, la política de participación contribuyó a coordinar las acciones del gobierno, y contribuyó de manera significativa a que el PT hiciera buen uso de su capacidad para perfilar una imagen de competencia administrativa. En este sentido, la centralización de todas las decisiones presupuestales en el Consejo Municipal del Presupuesto fue de suma importancia. Tradicionalmente, en Porto Alegre, como en toda ciudad brasileña, las agencias municipales gozan de amplia autonomía para ejecutar sus partidas presupuestales como a bien tengan. Para facilitar las discusiones del presupuesto con el Consejo, la administración creó mecanismos para organizar la información y controlar el gasto por parte de las agencias. El PP logró que por primera vez la administración creara un sistema de información capaz de monitorear el gasto en todas las entidades públicas municipales. Una nueva Oficina de Planeación, con nexos directos con el alcalde, incrementó la autoridad del Consejo para asegurar que las agencias implementaran las decisiones. El resultado fue que el proceso participativo, en vez de complicar el gobierno de la ciudad, ayudó a ejercer control sobre una administración altamente fragmentada.

La administración no hubiera podido incrementar su capacidad para gobernar a través del PP de no ser por la alta practicidad del programa. El gobierno municipal comenzó a partir de decisiones dentro de su esfera de competencias acometiendo obras públicas de menor escala que requerían una financiación externa o sofisticada-

ción técnica menores. Además, la administración pudo, durante su primer período, incrementar significativamente los recursos de la ciudad, en parte como resultado de las reformas constitucionales que acrecentaron las transferencias de los niveles estatal y federal, y en parte debido a la legislación tributaria ya mencionada arriba. Sólo después que la política participativa había ganado inercia sobre estas bases relativamente simples, las obras públicas a gran escala y los componentes no monetarios del presupuesto se incorporaron al proceso del PP.

Estos logros políticos le aseguraron al PT su reelección y le aportaron a la participación en la toma de decisiones la legitimidad necesaria en Porto Alegre. Estos factores, a su vez, le permitieron al gobierno crear un número de foros “sectoriales” de participación en la toma de decisiones en áreas tales como vivienda, derechos humanos, planeación municipal, etcétera. Este proceso parece diferir sustancialmente de la dinámica de *big-bang* que Isaac y Heller describieron en Kerala, en la que en un año se lanzó una Campaña masiva de participación. En Porto Alegre, todo un sistema de gobierno municipal creció y se expandió a partir de esfuerzos relativamente menores que dieron buenos resultados.

2. *La participación que vale la pena*

Un factor clave para entender por qué un esfuerzo inicial relativamente modesto arrojó resultados tan positivos es que la infraestructura de base del PP atrajo la participación de la gente. El estudio de Baiocchi confirma mi propia investigación: el PP atrajo a los pobres al proceso de toma de decisiones. Los participantes eran en promedio más pobres y con menores niveles de educación que la población en general, y las zonas más pobres de la ciudad participaron con mayor intensidad que las áreas de clase media. En el primer año de la política de participación, algunas zonas de la ciudad que provenían de historias más sólidas de organización ve-

cinal participaron con mayor ahínco. De hecho, la política contribuyó a construir nuevas asociaciones cívicas participativas en áreas que previamente estaban dominadas por el sistema clientelista comunitario.

Mi entendimiento de este patrón de participación concuerda con el de Baiocchi: el PP apuntó a las necesidades que eran prioritarias para las capas pobres del sector urbano, incluso antes que la política de participación se echara a rodar. La movilización de participantes, que usualmente es difícil allí donde hay dispersión de intereses (tales como protección del medio ambiente, planeación económica, etc.), fue relativamente fácil en Porto Alegre porque el programa se concentró inicialmente en asuntos locales que eran importantes para los habitantes de las diferentes zonas de la ciudad. Así como sucedió en el caso de Chicago, donde las áreas plagadas de crimen no tuvieron problemas para asegurar la participación de los vecinos, Porto Alegre no necesitaba convencer a sus habitantes pobres que una infraestructura sanitaria básica, control de inundaciones, pavimentación, transporte público, escuelas y puestos de salud eran importantes para su calidad de vida.

Sin embargo, debemos recordar que los pobres de Porto Alegre no tenían mucho acceso a la información sobre las acciones de gobierno, que los medios electrónicos de información no hacían esfuerzos por conectarse con ellos, y que en general el pobre urbano en Brasil desconfía, con sobradas razones, de la voluntad y capacidad de los gobernantes para responder a sus necesidades. ¿Cómo, entonces, los habitantes de vecindarios sin infraestructura organizativa alguna supieron que la participación en las asambleas del Presupuesto valía la pena? Hay dos factores que ayudan a explicar las razones por las cuales las políticas de participación pudieron movilizar a vecindarios que no contaban con previas organizaciones cívicas fuertes.

El primero es que la política misma del presupuesto tenía un “efecto demostrativo”. En sus primeros años, los principales participantes y beneficiarios de la política de participación fueron las asociaciones vecinales con una larga historia. A medida que las obras públicas más notorias como la pavimentación de vías empezaron a adelantarse en esos vecindarios, los habitantes de sectores menos organizados reconocieron que la participación arrojaba sus frutos. Esto respondía, una vez más, al enfoque temático de la política de participación: proyectos visibles de infraestructura que pudieran implementarse en un año.

Segundo, la administración contrató activistas de los movimientos vecinales para que ayudaran en la organización del proceso. Cuando los habitantes de los vecindarios venían a la administración a solicitar obras de infraestructura, se les ponía en contacto con trabajadores comunitarios que les ayudaban a convocar reuniones para organizar la participación en el proceso de discusión del presupuesto del año siguiente. En muchos casos, los activistas visitaban los barrios que todavía no habían participado, buscaban líderes potenciales y les ayudaban a organizarse a partir de cero. La literatura sobre los movimientos sociales urbanos siempre ha resaltado el papel clave que juegan los “agentes externos” en la movilización de grupos que cuentan con pocos recursos y casi no tienen acceso a la información. En Porto Alegre, el mismo gobierno creó un grupo de organizadores comunitarios que cumplieron ese papel.

3. Del interés particular a la deliberación

Debo aclarar que mi visión de la participación busca conectar el cambio institucional con los intereses. Parece que es más posible que el GPPD funcione allí donde tanto el gobierno como los participantes están convencidos de que un sistema de participación propiciará el beneficio de sus intereses: construir un respaldo político, por una parte, y resolver problemas sentidos, por el otro. Esto me

lleva a concluir con algunas reflexiones acerca de la conexión entre el interés particular y la deliberación.

En la introducción a este volumen, Fung y Wright parecen a veces distinguir con toda claridad la deliberación de aquellos procesos de toma de decisiones que se caracterizan por la competencia entre intereses opuestos. Sin embargo, creo que los procesos deliberativos tienen mayores posibilidades de éxito cuando surgen de los intereses particulares. En Porto Alegre, por ejemplo, la gente no se sintió atraída al proceso porque quisieran deliberar, sino porque querían obras de infraestructura en sus barrios para así mejorar su calidad de vida. Lo más frecuente es encontrar que los nuevos participantes casi no tienen una percepción clara de las necesidades de otros vecindarios, y les preocupa muy poco. Los participantes movilizan a sus vecinos porque mientras más gente vaya a las reuniones, tienen más posibilidades de ganar el voto de prioridad que determina cuál vecindario se beneficiará en primer lugar. En otras palabras, el PP tiene un componente alto de competencia que es el que le aporta vitalidad: si el proceso no ofreciera la posibilidad de obtener soluciones a necesidades y preocupaciones específicas, la mayoría no iría a las reuniones. Estoy segura que esta misma explicación puede aplicarse en los demás casos de los que trata este volumen.

De allí se desprende la importancia de los foros participativos como espacios de aprendizaje cívico. A través del mismo proceso de participación, la gente comienza a darse cuenta de las necesidades de los demás, a desarrollar un sentido de solidaridad y poner sus propios intereses en una perspectiva más amplia. Una vez la gente se ve forzada a confrontar sus necesidades con las de otros, el argumento y la razón saltan a la palestra, si bien no siempre reemplazan lo que Fung y Wright describen como “la negociación estratégica que busca dar la ventaja máxima a los propios intereses mezquinos”. Tengo mis dudas respecto a si lo que se da en los

foros participativos son procesos puramente deliberativos, a menos que los asuntos a discutir sean de un carácter contencioso. Con todo, en los foros de Porto Alegre que estudié, la deliberación se hizo más y más común con el paso del tiempo a medida que los participantes ganaron experiencia en el debate público. La participación competitiva, creo, da partida a un proceso de aprendizaje del cual proviene la deliberación, y que conduce a un aprendizaje continuo a medida que los participantes desarrollan sus capacidades para argumentar y razonar. Dicho en palabras llanas, para llegar a la deliberación, el individuo necesita un interés particular.

Veo la necesidad de subrayar este rasgo porque con demasiada frecuencia los diseñadores idealistas de los procesos de participación caen en una trampa. Al esperar que la toma de decisiones surja de la razón y la solidaridad, en lugar de tener el interés personal como su punto de partida, a menudo se quiere decir que muy poca “gente ordinaria” tendrá la motivación para participar. Los críticos del PP de Porto Alegre, por ejemplo, se quejan de que el proceso se concentra demasiado en lo inmediato y lo local. Sin embargo, el retrato que he pintado indica que precisamente ese es el enfoque que atrae a la gente. El problema real no es que en los ámbitos políticos donde los intereses de la “gente del común” son visibles, el interés personal y particular pueda opacar la deliberación. El problema es que la gente común y corriente tienen menos posibilidades de participación en aquellos escenarios políticos caracterizados por una dispersión de intereses.

En Brasil, por ejemplo, hay una tendencia creciente a crear “Comités de Fuentes de Aguas” que reúnen a agencias gubernamentales, grandes usuarios del sistema del acueducto y grupos cívicos para discutir políticas concernientes al uso y conservación del agua. Una de las grandes dificultades de esos comités es cómo movilizar a la “gente ordinaria” que no ve la fuente de agua, ni su calidad, como un problema de calibre mayor. No es sorprendente, enton-

ces, que los comités trabajen mejor en lugares donde la contaminación y la escasez han alcanzado proporciones dramáticas, mientras que en las áreas donde hay necesidad de implementar medidas preventivas para evitar esos problemas en el futuro, los comités tienen muchas dificultades para lograr que la gente se involucre. Estas dificultades hacen eco a lo que Thomas describía cuando hizo referencia a la promoción de la participación en torno a la protección del medio ambiente.

Mi conclusión, entonces, apunta a la cuestión de cómo transferir las lecciones de los experimentos de GPPD más exitosos a otros ámbitos de toma de decisiones. El PP de Porto Alegre y las reformas de Chicago (y quizá la Campaña de Kerala) funcionaron con decisiones de menor escala que afectaban los intereses directos de la gente en sus localidades, y todo dentro del ámbito de competencia de los gobiernos locales. No obstante, aquellos asuntos más amplios en los que la gente sólo tiene intereses dispersos y que superan la capacidad de los gobiernos locales, podrían también beneficiarse del GPPD (si funciona), dado que la incorporación del conocimiento y las preocupaciones de la gente del común y la transparencia del gobierno son necesarias en diversas áreas de las políticas públicas. Una de las lecciones de Porto Alegre es el valor de comenzar por lo pequeño. La toma participativa de decisiones puede ganar legitimidad a menor escala y los participantes pueden aprender lecciones tocantes a la vida política, así como ampliar el enfoque de sus intereses para relacionarlos con otras esferas. Sin embargo, para traer el GPPD a otras esferas probablemente se necesite un esfuerzo redoblado para que la "gente ordinaria" pueda entender la relación que los asuntos a discutir tienen con sus preocupaciones cotidianas, y convencer a los gobiernos que la participación rinde frutos que también los benefician a ellos.

*Investigadora Asociada del Núcleo de Estudos em Políticas Públicas de la Universidad de Brasilia. Investigadora Internacional de Posdoctorado de la National Science Foundation (abers@solar.com.br).

¹ Phillip Selznick, *T.V.A. and the Grassroots*, Berkeley: University of California Press, 1949.

² Rebeca Abers, "From Ideas to Practice: The Partido dos Trabalhadores and Participatory Governance in Brazil," en *Latin American Perspectives*, 91 (23), 1996:35-53.