

car las características más importantes del modelo y las condiciones que lo posibilitan, con el fin de formular distinciones y lecciones comparativas entre los experimentos, y de aprender de sus éxitos y de sus fracasos.

\* Profesor Asociado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Columbia. (bkarkkainen@law.columbia.edu).

<sup>1</sup> Ver el caso Babbit contra Sweet Home Chapter of Communities, en Oregon, Estados Unidos (con salvamento de voto del Magistrado Scalia).

<sup>2</sup> Ver Charles Sabel, Archon Fung y Bradley C. Karkkainen, "Beyond Backyard Environmentalism," Boston: Beacon Press (2000); Bradley C. Karkkainen, Archon Fung y Charles F. Sabel, "After Backyard Environmentalism: Toward a Performance-Based Regime of Environmental Protection," en *American Behavioral Scientist*, 692, 2000.

<sup>3</sup> Ver la Ley Sobre Especies en Vías de Extinción, Art. 10(a).

<sup>4</sup> Ver George Frampton, *Ecosystem Management in the Clinton Administration*, 7 Duke Envtl. L&Pol'y J.

<sup>5</sup> La Ley PCCN es una regulación expedida por el estado de California que prescribe una aproximación colaborativa a los planes de conservación de escala mayor, y cuyo fin es proteger "las comunidades naturales" de plantas y animales.

<sup>6</sup> Ver, por ejemplo, Marc J. Ebbin, *Is the Southern California Approach to Conservation Succeeding?* 24 Ecol. L.Q. 695, 1997. El MSCP (Plan de Conservación Multiespecies del Condado de San Diego), por ejemplo, cubre un área de unas 900 millas cuadradas.

<sup>7</sup> Laura H. Watchman, Martha Groom y John D. Perrine, "Science and Uncertainty in Habitat Conservation Planning," en *American Scientist* 89:351 (2001).

<sup>8</sup> Sin embargo, queda por verse si los PCH del Tipo II lanzados por la administración Clinton-Babbit que son más ambiciosos, podrán sobrevivir en la presente administración Bush.

<sup>9</sup> Ver Watchman, *et. al.*, nota arriba. En un estudio de 43 PCH que comprendían 47 especies, muy pocos planes se basaban en una completa base de estudios del tamaño de la población, sólo el 18% incluía un monitoreo biológico suficiente para evaluar el éxito del PCH, y sólo un tercio incluía medidas internas de administración por adaptación.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Ley para la Recuperación de Especies en Vías de Extinción, H.R. 960, 106<sup>th</sup> Congress, presentada por el Representante George Miller, Marzo 3 de 1999. Esta propuesta de ley busca crear las diferentes categorías de "planes de bajo efecto y de menor escala" y "planes de múltiples propietarios y conservación de múltiples especies", las cuales estarían sujetas a diferentes procedimientos y estándares. Ver *ibid.*, Art. 108. Miller no volvió a presentar la propuesta en la sesión 107 del Congreso.

## Capítulo 9

# Ciclos de Reforma en Porto Alegre y Madison

Rebecca Krantz\*

Al cierre de su capítulo introductorio, Fung y Wright se preguntan si su modelo de Gobierno Participativo Empoderado (GPPD) es "generalizable."<sup>1</sup> Las experiencias de planeación participativa en Madison, Wisconsin (Estados Unidos), indica que la posibilidad de que GPPD sea generalizable puede descansar en dos direcciones. En primer lugar, me propongo argumentar que las reformas de GPPD forman parte de una tendencia más amplia hacia la innovación en la democracia participativa. Muchas de las innovaciones en esta tendencia mayor son similares a las reformas de GPPD, pero se están dando en una forma más parcial o gradual que los casos ejemplares descritos en este volumen, tales como el PP de Porto Alegre, Brasil. Quiero delinear brevemente un caso de Madison para ilustrar esa tendencia. En segundo lugar, en concordancia con lo que afirma Baiocchi en el capítulo 2, sugiero que tratemos a las reformas que van en la dirección del GPPD y a reformas similares pero más graduales como intervenciones en el conjunto de relaciones entre la sociedad civil y el Estado, y que las evaluemos de acuerdo a sus efectos a largo plazo sobre esas interacciones. A partir de esta perspectiva general de largo plazo

podremos estimar el punto hasta el cual las reformas más graduales de innovación en la participación ciudadana pueden contribuir a que el GPPD sea adoptado más ampliamente. Finalmente, mi trabajo buscará establecer que si estoy en lo cierto al decir que las reformas graduales o parciales son similares a y están relacionadas en muchos sentidos con las reformas más radicales de GPPD, la evidencia que aportan las limitaciones a la deliberación en Madison—debidas a la absorción de los cuerpos deliberativos por el Estado— pueden ser igualmente relevantes para el éxito a largo plazo del modelo de GPPD y su difusión.

### *1. Tendencias más amplias en la innovación cívica*

En su reciente libro sobre la innovación cívica en Estados Unidos,<sup>2</sup> Sirianni y Friedland documentan un proceso a largo plazo de aprendizaje social y renovación cívica que posibilita varias formas de democracia ciudadana creciente en ese país. El libro argumenta que los activistas y los experimentos de los años sesenta y setenta han madurado, ya que los activistas han aprendido de la experiencia y de los primeros experimentos. Por eso, ahora apelan a formas de toma participativa de decisiones que son más sofisticadas y estratégicas en áreas tales como desarrollo urbano, cuidado del medio y ambiente y salud.<sup>3</sup> En muchas de esas iniciativas innovadoras, tal como sucede con el GPPD, los ciudadanos comunes y corrientes y las partes interesadas sostienen deliberaciones sobre problemas concretos, a menudo en unidades locales de acción con facultades que les han sido delegadas, y a veces con la posibilidad de utilizar el poder y los recursos estatales para adelantar sus campañas. Puesto que todo esto consiste en un proceso de aprendizaje social, en donde las experiencias y prácticas se comparten y modifican en el tiempo y el espacio—y puesto que se sabe que en ámbitos similares, como los movimientos sociales, los fenómenos internacionales tienen un impacto fuerte,<sup>4</sup> resulta plausible asumir que

la tendencia que Sirianni y Friedland identifican puede extenderse más allá de Estados Unidos. En consecuencia, aunque hoy puede haber sólo un pequeño número de casos en el mundo que muestran todos los componentes del modelo GPPD, hay muchas más situaciones en las que algunos aspectos de GPPD están en funcionamiento y otras en que no, o en donde un modelo semejante al GPPD está siendo implementado en una forma gradual.

La atención que les brindemos a esos casos nos deben ayudar a evaluar el potencial del modelo GPPD para ejercer una influencia más amplia con el paso del tiempo. Dado que el enfoque en lo institucional del marco del Proyecto Utopías Reales tiende a tratar los diseños existentes como hechos cumplidos, la atención a los casos en que los actores están en el proceso de llegar a estructuras de gobierno con mayor poder de decisión y más participativas puede ayudarnos a resolver no sólo la cuestión de si GPPD es generalizable, sino a preguntarnos por las formas en que esa generalización es posible.

### *2. Planeación participativa en Madison, Wisconsin*

Mi investigación<sup>5</sup> explora uno de esos casos “gradualistas.” En ese caso, la innovación cívica ha conducido a deliberaciones participativas apoyadas por el estado alrededor de problemas concretos, pero el nivel de poder para asignar recursos y supervisar la implementación es limitado. A continuación describiré brevemente las características del área que observé en mis estudios, así como la historia y el diseño institucional de la reforma, para luego pasar a discutir la relevancia de este caso en lo relacionado con la generalización de GPPD.

El área metropolitana de Madison, Wisconsin, tiene una población cercana al medio millón, es la capital política del estado y sede

de una universidad importante, y tiene una tradición de ser políticamente progresista y tener una ciudadanía relativamente activa.<sup>6</sup> El área este-centro de la ciudad, en la que se concentró mi estudio, era un sector tradicionalmente industrial y de clase obrera, ubicado al lado opuesto de donde se encuentra la Universidad. Esta área tiene pequeños sectores que comparten tanto personas pudientes como familias pobres, y los hogares más acaudalados se concentran a lo largo de una orilla del lago, y los menos pudientes se ubican en apartamentos provistos por el Estado. Hasta hoy, Madison es la sede de varias fábricas que se mantienen activas, un aeropuerto y una base militar, y una institución de educación tecnológica postsecundaria. Algunas áreas tradicionalmente de clase obrera son ahora zonas residenciales de clase media, y los sectores cercanos al centro de la ciudad cuentan con un creciente número de estudiantes universitarios y profesionales. Algunas de estas últimas áreas se han ganado la fama de ser “progresistas,” “alternativas,” “bohemias,” o “zonas de *gays* y lesbianas.” Por muchos años fue un sector habitado principalmente por blancos, pero la población de orígenes hispano, del sureste asiático y afroamericano se ha incrementado considerablemente desde la última década. Los habitantes del área han tenido que vérselas con asuntos tales como el incremento estrepitoso del costo de la vivienda, presiones relacionadas con proyectos de desarrollo urbano, carencia de vivienda a precios bajos, inseguridad vial, contaminación por las operaciones de las fábricas, pobreza, problemas raciales, crimen y la pérdida del espacio de los pequeños negocios por el avance de los grandes almacenes de cadena.

Uno de los espacios de deliberación pública en los que los ciudadanos discuten esos asuntos es lo que se llama el Comité Organizador del Vecindario (COV). Un COV es un foro público financiado por la ciudad cuyo diseño apunta a incrementar la participación ciudadana en las decisiones de planeación urbana. Los COV tienen la autoridad para asignar fondos federales de desarrollo comunita-

rio a proyectos seleccionados, lo cual consiguen mediante la deliberación participativa.

El programa de COV de Madison se remonta a la década de 1970. Ellen,<sup>7</sup> una experta en planeación, me contó que durante ese período los dineros federales se canalizaban a niveles estatales y locales para estimular la participación ciudadana. Al mismo tiempo, la ciudad estaba en el proceso de articular su primer plan oficial de desarrollo urbano. Según Ellen

... el plan es general y no toma en cuenta a vecindarios específicos. Las áreas del centro de la ciudad llegaron y se quejaron de que el plan fuera tan general. Dijeron que querían estudios más detallados para sus vecindarios... Todo vino de las mismas zonas residenciales.<sup>8</sup>

A partir de este esfuerzo de las bases, y con el respaldo de los fondos federales, la ciudad comenzó a desarrollar un programa de planeación vecinal. Cuando Reagan cortó la financiación para la participación ciudadana, dice Ellen, “la ciudad resolvió que lo más importante era continuar con la tarea.” Actualmente el programa se sostiene con los dineros del Fondo para el Desarrollo Comunitario Vecinal (FDCV)<sup>9</sup> y los fondos del municipio.

Cada año, el personal de la ciudad selecciona una Zona de Censo<sup>10</sup> basados en los requisitos del FDCV relacionados con la población de bajos y moderados recursos y la proximidad de proyectos de construcción o reconstrucción de inminente ejecución. En esta “concentración de vecindarios”, el equipo de trabajo del municipio le pide a los ciudadanos participar mediante el establecimiento de un COV que funciona como un cuerpo representativo deliberativo.

Los funcionarios de la ciudad solicitan a través de diversos medios de publicidad y redes que las las personas interesadas se candidaticen al comité. Esta labor dura de dos a tres meses, lo que da tiempo suficiente para se aliente personalmente, si es necesario,

a las personas de grupos marginados para que postulen su nombre. Los formatos para las nominaciones incluyen información demográfica, que le permite a la ciudad seleccionar tantos comités representativos como sea posible. Puesto que se supone que la concentración de vecindarios se da en áreas que cuentan con una población mayoritaria de residentes con ingresos bajos y medianos, al menos la mitad de los miembros deben pertenecer a este nivel socioeconómico. Estos foros de deliberación también buscan variedad de edades, raza, género, años de residencia en el sector, área geográfica de residencia y un balance entre miembros veteranos en las organizaciones y recién llegados a las actividades vecinales. En el comité también tiene asiento un representante de los negocios del área.<sup>11</sup>

Los 10 a 15 miembros de los comités más otros voluntarios que viven en la Zona de Censo seleccionada se reúnen cada dos semanas con los funcionarios de planeación municipal durante un año, para aprender, discutir y establecer prioridades en los vecindarios para el uso de lotes, servicios públicos y servicios gratuitos, tránsito, seguridad y desarrollo de sectores comerciales. Todas las reuniones son abiertas al público, y algunas foros públicos que se anuncian profusamente se llevan a cabo durante el proceso de planeación para recabar nueva información de la ciudadanía. Un equipo de funcionarios de la ciudad de 15 departamentos diferentes se encarga de responder las recomendaciones que surgen del comité, y facilitan la información acerca de los recursos disponibles que permiten implementar el plan. El Plan Vecinal resultante pasa a consideración del Concejo Municipal, que es el cuerpo legislativo local, para su debida adopción. El Comité Vecinal en cuestión recibe entre US\$180,000 y US\$200,000<sup>12</sup> del FDCV como partida inicial para que comience a implementar algunas de las prioridades elegibles dentro de su respectiva planeación. Otras recomendaciones del plan son objeto de estudio en los proyectos municipales permanentes y los desarrollos urbanísticos privados. Cuan-

do un urbanizador somete un plan a la aprobación de la ciudad, el plan de desarrollo de ésta se utiliza como punto de referencia de tal manera que las posibilidades de aprobación son más alta si los dos planes son congruentes.

Aunque este proceso contribuye a que el proceso de planeación de Madison sea más participativo que en la mayoría de ciudades en el país,<sup>13</sup> el programa COV no logra reunir varios criterios del modelo de GPPD. Sólo un conjunto de vecindarios participa en el proceso al mismo tiempo, la cantidad de dinero que el comité puede asignar es relativamente pequeña, el grupo es temporal y no hay una estructura formal para respaldar una ejecución de planes a largo plazo. Sin embargo, de todo esto resulta cierto desarrollo de liderazgo y educación cívica, y se han dado algunas innovaciones cívicas adicionales como las que Sirianni y Friedland describen. Madison está ahora dedicada a la tarea de desarrollar un sistema de "Consejos de Planeación (CP). Los CP son coaliciones independientes y sin ánimo de lucro de las asociaciones vecinales que reciben fondos públicos y privados para cubrir los gastos de un pequeño equipo de funcionarios y los gastos operativos, y que tienen como meta respaldar las asociaciones vecinales y la creciente participación ciudadana en los procesos locales de toma de decisiones. Estos CP con toda seguridad contribuirán a formular e implementar los planes de los COV. El primer CP en Madison comenzó a operar en 1993 con miembros que ya traían una experiencia reciente trabajando juntos en un COV. En 1997 y en 2000 se formaron los segundo y tercer CP respectivamente, y muchos esperan que la ciudad esté "cubierta" por entre 5 y 10 CP contiguos.

Los Consejos de Planeación y otras organizaciones similares existen o han sido ensayados en cantidades pequeñas en otras ciudades en Estados Unidos.<sup>14</sup> En algunas ciudades, los CP tienen más poder que en Madison, ya que tienen "jurisdicción sobre la división

de la ciudad por zonas, gozan de autoridad para distribuir una serie de bienes y servicios y ejercen una influencia considerable en el gasto público.”<sup>15</sup> En tanto que el Gobierno Participativo con Poder de Decisión, tal como Fung y Wright lo definen, no es la meta de todos en lo que respecta a los CP de Madison, las esperanzas y expectativas de algunos líderes se acrecientan con el conocimiento que se tiene de las ciudades en las que tales grupos influyen en toda la ciudad y gozan de facultades para asignar los recursos presupuestales.<sup>16</sup>

Al parecer, el caso de Madison se caracteriza por una innovación cívica gradual hacia una creciente deliberación participativa con poder de decisión, con organismos de deliberación que actualmente reciben un apoyo moderado del Estado pero que no están reestructurando completamente, ni “colonizando” el ámbito estatal en la toma de decisiones. Si bien este es solamente un caso, mi posición es que al explorar si el sistema de Madison puede avanzar hacia el modelo GPPD, y cómo podría orientarse en esa dirección, y al compararlo con las reformas de Porto Alegre, podríamos apreciar el grado de aplicabilidad del modelo GPPD en general. La clave para el análisis es introducir un cambio en la perspectiva, y es el siguiente: considerar el GPPD y sus innovaciones cívicas relacionadas como intervenciones en todo el sistema de relaciones entre el Estado y la sociedad civil, y concentrarnos en la relaciones con el contexto político más amplio y los efectos a largo plazo sobre la sociedad civil.

### *3. La dinámica del sistema de la reforma participativa*

Para entender esta perspectiva, debemos establecer un contraste entre la planeación en Madison y el Presupuesto Participativo en Porto Alegre. El capítulo de Baiocchi sobre las reformas de Porto Alegre enfatiza la importancia de la relación entre el Presupuesto Participativo (PP) y el ámbito más amplio que conforman el régi-

men político y la sociedad civil. Baiocchi describe un “círculo virtuoso” que conduce al creciente éxito del PP con el paso del tiempo. El ciclo empieza cuando el partido que ejerce el liderazgo en la victoria electoral de una alianza respondió a un profundo clamor popular por una reforma institucional de gran calibre: el Presupuesto Participativo. Las estructuras institucionales resultantes fueron efectivas en diferentes frentes democráticos,<sup>17</sup> incluyendo el fortalecimiento de la sociedad civil. Estos efectos condujeron a que las reformas fueran más comprehensivas y le aportaron legitimidad al régimen.

En lugar de ver las reformas de GPPD como hechos cumplidos, cual si fueran una intervención en el diseño institucional tan definitiva que no requiriera de procesos permanentes, esta perspectiva enfatiza el ciclo de refuerzo y reforma continua que permite que el sistema perdure.<sup>18</sup> Desde una perspectiva similar deben considerarse las deliberaciones participativas más graduales, como las que ocurren en Madison. En lugar de una dramática victoria de alguna coalición de izquierda, el contexto en Madison ofrece un cuadro mixto, con una historia de posturas progresistas, un apoyo considerable a la democracia participativa y demandas populares menos radicales, que generan una agenda de reformas menos unitaria y menos visionaria. La innovación en el ejercicio del gobierno que vino como resultado involucró tanto al COV y, algo más tarde, a la experiencia de los Consejos de Planeación.

Las dos reformas tiene sus efectos positivos de largo plazo sobre la sociedad civil. Por ejemplo, la participación en los procesos de los COV incrementa en sus participantes el conocimiento del gobierno de su ciudad y las posibilidades para ejercer influencia. Esos procesos también crean nuevas relaciones y redes, si bien son temporales, entre los líderes de las zonas residenciales. En algunos casos, esas conexiones han contribuido a la creación de CP y al éxito de sus desempeños. Estos CP, a su vez, crean y fortalecen

relaciones de un plazo más largo, y les permiten a los ciudadanos acrecentar sus conocimientos y capacidades.

Sin embargo, los efectos del proceso sobre la sociedad civil parecen ser más complejos que los que se perciben en Porto Alegre. Por ejemplo, los procesos de los COV pueden, al menos temporalmente, desviar la energía de las asociaciones vecinales. Estos procesos siguen siendo un "asunto de expertos" en algunos vecindarios. Asuntos como la interferencia política, los nombramientos para formar parte del comité, los errores del equipo de trabajo, la intransigencia burocrática y la falta de implementación de los planes, pueden contribuir al cinismo antes que al otorgamiento de poder de decisión a los ciudadanos. La legitimidad resultante y la expansión de la agenda de reforma participativa en Madison hacen de este experimento un proceso más débil que el ciclo virtuoso de Porto Alegre.

A pesar de lo anterior, la creación de los CP y su progreso lento indican que es posible que las reformas democráticas participativas y las innovaciones cívicas graduales progresen. Con todo, nuestro optimismo debe ser cauteloso, pues de acuerdo con algunos analistas,<sup>19</sup> el éxito de sistemas como los CP en las ciudades de Estados Unidos se debe en parte al hecho de que ellos instituyeron, como en Porto Alegre, sistemas que al nivel de la municipalidad alcanzaron desde el comienzo importantes niveles de participación antes que tuvieran que confrontar serios reveses económicos o políticos.<sup>20</sup> No obstante, si se tienen en cuenta estos factores, algunas de estas historias halagüeñas han tropezado con los recortes financieros y los vaivenes de las políticas conservadoras. Queda por verse si el ciclo de reformas graduales de Madison es lo suficientemente "virtuoso" como para que los CP se extiendan a toda la ciudad y se conforme cabalmente al modelo de GPPD según las especificaciones de Fung y Wright.

Si ponemos a un lado el futuro de Madison, la discusión apunta a un modelo general que es útil para entender las dinámicas generales de GPPD a largo plazo y sus innovaciones cívicas concomitantes. En este modelo general, el contexto político influye en el grado de reforma institucional que se pueda alcanzar, lo que a su vez da como resultado ciertas estructuras particulares de gobierno. Esto va a generar efectos en la sociedad civil, cuya acción, a la vez, repercute en el contexto político y los procesos de reformas gubernamentales. Como sucede con cualquier modelo, hay complejidades que él no alcanza a capturar. Por ejemplo, pueden darse ciertas fuerzas o ciclos opuestos que se hacen sentir en la dinámica del proceso. O también, pueden existir umbrales de participación y legitimidad, que operan como "masa crítica" o "punto de equilibrio" al interior de los sistemas, y que determinan hasta dónde puede llegar una reforma y por cuánto tiempo. Aunque este análisis no responde todavía en forma satisfactoria la pregunta "¿cómo puede hacerse?", sí nos ubica en la perspectiva de las preguntas adicionales que debemos encarar.

#### *4. Una lección de cautela desde Madison*

Es necesario contar con un trabajo empírico adicional para estimar los alcances de las similitudes entre las dinámicas de las reformas más trascendentales del PP en Porto Alegre y los esfuerzos más graduales, como los que se adelantan en Madison. Sin embargo, si me asiste la razón al asumir que las muchas diferencias son, más que todo, un asunto de grado antes que de fondo, puedo decir entonces que lo observado en Madison puede ser relevante para una proyección a largo plazo del modelo de GPPD. Me llama la atención, en particular, la forma como la deliberación es constreñida cuando está institucionalmente inserta en el Estado. He observado diversas restricciones, entre las que incluyo los cronogramas

de operaciones y otras exigencias burocráticas, así como la lógica de la planeación profesional.

En los párrafos siguientes enfocaré mi atención en el papel problemático que juegan los funcionarios municipales, quienes son los “expertos.” Sin embargo, vale la pena ofrecer antes algunas palabras acerca del lado positivo de la inserción en las instituciones del Estado. Además de proveer legitimidad y poder, la institucionalización de las innovaciones cívicas en el Estado puede mejorar el proceso deliberativo. Por ejemplo, factores antidemocráticos tales como la jerarquía fundada en el estatus y la censura autoimpuesta a menudo obstaculizan la deliberación ciudadana. La regulación estatal puede imponer un proceso más igualitario y abierto.

Sin embargo, el efecto democrático de este *proceso* sufre reveses cuando los mismos funcionarios municipales actúan como “los expertos” que van a “educar” a la ciudadanía en asuntos que forman parte de los *contenidos* del debate. En Madison, los funcionarios del municipio juegan un papel doble en el programa COV. Por una parte, ellos forman parte del comité y operan como facilitadores de las reuniones. Por otra, a veces son los “expertos” que orientan a los ciudadanos en lo tocante a lo que procede o no procede en la burocracia del gobierno local y los métodos de planeación urbana, y hacen recomendaciones acerca de usos específicos de suelos y otras decisiones.

Boaventura de Sousa Santos, al desentrañar el rol de los expertos en el caso de Porto Alegre,<sup>21</sup> argumenta que si bien el conocimiento técnico sigue siendo importante, la “tecnodemocracia” ha venido desplazando a la “tecnoburocracia,” puesto que los ciudadanos se resisten al dominio de los expertos y los miembros del equipo técnico aprenden nuevas formas de comunicarse con el público.

No obstante, este esfuerzo es más que todo una rivalidad, y sus resultados dependen de cada caso y no se pueden dar por sentados de antemano. Una buena parte de la interacción al interior de los COV en Madison parece transitar una ruta contraria a las esperanzas en la tecnodemocracia que abriga Santos. Para la mayoría de los participantes, los “expertos” que venían a hablar en las reuniones eran las fuentes de información. Sólo unos cuantos ciudadanos eran capaces de poner en perspectiva crítica las limitaciones del conocimiento tecnocrático, o percibir que las soluciones que los expertos ofrecían a los problemas de las comunidades venían con sus condicionamientos culturales o burocráticos. La naturaleza antidemocrática del conocimiento tecnocrático en las deliberaciones de los COV era problemática, ante todo, cuando la precisión del conocimiento provenía de algún funcionario que estaba a cargo de convocar y facilitar las reuniones.

Un ejemplo de este fenómeno lo da la reunión de un comité que está discutiendo la conservación de zonas verdes. Los residentes del sector le aclararon a Clyde, el funcionario del Departamento de Planeación que estaba a cargo del comité, que ellos aspiraban a que el terreno en cuestión permaneciese abierto, y se toparon con un “experto” antes que con un facilitador:

**Katrina:** Sólo hay una alternativa para preservar la zona verde; o sea que usted puede llegar y urbanizarlo, pero entonces ya no podrá recuperarlo como zona verde una vez se haya completado el proyecto de construcción.

**Clyde:** Si se diera el proyecto de construcción, ¿qué porcentaje de la zona se conservaría para un parque?

**Janet:** Clyde, usted no nos está escuchando. Aquí estamos hablando de que todo el espacio sea una zona verde, nosotros somos el comité y le estamos dando a conocer nuestra postura.

**Clyde** (haciendo una pausa): Sí, pero tengo que tomar sus opiniones a la luz de algún conocimiento profesional.

**Alan** (con el respaldo de otros): ¿Qué le dice su experiencia profesional en este caso?

**Clyde:** Que la zona va a ser urbanizada, que en ese terreno se va a desarrollar un proyecto de construcción, y si ustedes no tienen un plan van a tener algo que no quieren. Yo creo que ustedes deberían tratar de poner sobre la balanza los factores económicos reales que están en juego...

Al final, el Plan Vecinal recomendó preservar sólo una pequeña fracción del área para zonas verdes. Veintidós meses después de esta conversación, se iniciaron los trabajos de construcción de un proyecto tan grande que, en realidad, sólo iba a destinar un rincón muy reducido para zonas verdes.<sup>22</sup>

En otro sector residencial, unos pocos miembros del COV no estuvieron tan dispuestos a acceder al funcionario municipal en su papel de experto mientras cumplía funciones de facilitador de la reunión. Por ejemplo, mientras discutían ciertas recomendaciones de cambios en la asignación de zonas en el sector, se dio el siguiente diálogo entre Ellen, la funcionaria de Urbanización Municipal y facilitadora de la reunión, y los miembros del comité:

**Ellen:** Yo sugiero que reduzcamos las zonas al sur de la Calle Page; esto nos dará espacio para un área de amortiguación: unidades unifamiliares mezcladas con unidades comerciales...

**Randy:** (Hace notar que esa sugerencia convertiría en ilegales las viviendas más grandes que estén habitadas por un solo propietario).

**Carol:** Pero no queremos ocho unidades.

**Randy:** Por qué sencillamente no decimos (en el plan), que no puede haber más de tres unidades. Ya sabemos que la codificación zonal no dice eso, pero queremos preservar las condiciones del vecindario.

**Ellen:** Lo que quiero es que entre todos miremos las clases de herramientas de las que disponemos: la codificación de la zona no va a cambiar tan pronto (ella les recuerda que una nueva zonificación requiere unos procesos políticos y cambios legislativos muy dilatados).

**Randy:** Sí, yo sé.

**Ellen:** Ustedes pueden decirlo verbalmente en su plan.

**Frank:** “Decirlo verbalmente” significa que no será parte del plan, que no será una recomendación específica.

**Ellen:** Puede aparecer en la parte narrativa del plan.

**Frank:** Usted se está fijando más en...

**Ellen:** Estoy hablando de lo que los concejales van a hacer con todo esto.

**Frank:** (Enojado) ¿No les importa a los concejales lo que un comité de una zona residencial haya pensado en 15 meses de reuniones?

Debido a la persistente argumentación de Frank y Randy, con el respaldo ocasional de otros miembros del comité, un buen número de las recomendaciones a las que se oponía Ellen formaron parte del plan de este vecindario.

No obstante, a Ellen le correspondía no sólo facilitar la reunión sino asegurarse que todo el proceso transcurriera dentro del cronograma previsto, lo cual la puso en una posición de conflicto de roles con sus resultados potencialmente antidemocráticos. Frank y Randy a menudo estaban en contra de las recomendaciones de la mayoría de los miembros del comité del plan. Cada vez que se daban estas discusiones entre los miembros del comité, Ellen podía decidir que la discusión continuara para tratar de llegar a algún consenso, o bien pedir que la recomendación en cuestión se sometiera al voto. Puesto que la mayoría de los miembros era más vulnerables a la opinión de la "experta" de lo que podrían ser Frank y Randy, sugerir el voto podría, en forma intencional o no, determinar el resultado de la decisión, orientándola según las preferencias de la funcionaria. Se necesita, entonces, una afirmación más fuerte del poder por parte de los ciudadanos para que estos se apersonen de los procesos de las reuniones. En mis observaciones pude apreciar que sí se dieron esos intentos de afirmación del poder ciudadano en los COV que fueron objeto de mis estudios, pero los resultados no siempre fueron los más positivos.

Si bien lo que resulta de estas interacciones entre ciudadanos comunes y corrientes y los "expertos" de la administración municipal tiene consecuencias inmediatas sobre el carácter democrático de los Planes Vecinales, también hay implicaciones importantes para el impacto a largo plazo del programa de COV en la sociedad civil, y por lo tanto, para las dinámicas de reformas ulteriores. Frank y Randy ya tenían algo del conocimiento, la inclinación y los recursos necesarios para hacerle frente al dominio de los "expertos." Si bien otros en el COV pudieron conocer los vericuetos del gobierno municipal a través de lo que aprendieron de los funcionarios de la ciudad, esos ciudadanos no necesariamente supieron que podían contrarrestar a los "expertos" a menos que conocieran ejemplos de gente como Frank y Randy.

Si un proceso participativo educa a la gente en los procesos de toma de decisiones sin permitirles que cuestionen los procesos o las normas de las normas burocráticas y tecnócratas que limitan las decisiones, el proceso dista mucho de ser deliberativo, y el resultado final para las dinámicas de la sociedad civil puede ser la cooptación en lugar del poder ciudadano.<sup>23</sup> En Madison, una institucionalización mejorada de la participación podría tomar en cuenta esos asuntos a través de, por ejemplo, medidas que le den al facilitador sólo la responsabilidad de asistir al proceso de grupo, en lugar de ponerlo a combinar la facilitación con la tarea de ofrecer el conocimiento del experto.<sup>24</sup> Otra mejora atañe al tamaño de los Consejos de Planeación, los cuales pueden ampliarse para que una participación más significativa de la ciudadanía ponga a los residentes en condiciones un poco más igualitarias con los funcionarios municipales y otros expertos.

En general, la institucionalización del gobierno participativo tiene que no sólo crear contextos para la deliberación, sino que debe hacerlo de manera tal que fortalezca la sociedad civil. Como sugiero en mis primeros análisis de las similitudes entre las dinámicas de las reformas en Porto Alegre y las de Madison, ese fortalecimiento es necesario para que las reformas participativas ganen legitimidad y puedan avanzar mucho más. Si los datos del caso de Madison, que presenté en esta sección en forma más detallada, se pueden generalizar a todos los contextos de GPPD, sus implicaciones son que los diseñadores de GPPD deben tener cuidado al delinear los roles de los funcionarios y apoyar las asociaciones cívicas independientes, así como los modelos de GPPD que estén más insertos en el engranaje institucional.

Si los sistemas de Gobierno Participativo con Poder de Decisión están llamados a reproducirse ampliamente, nos corresponde la tarea de prestarle una atención más cuidadosa a las dinámicas de largo plazo de estas y otras reformas graduales, con énfasis en sus

influencias en la sociedad civil. Necesitamos una exploración más madura de los factores que estimulan o inhiben los “ciclos virtuosos” de la reforma, que incluyan análisis detallados del proceso mismo de deliberación.

---

\* Candidata a doctorado del Departamento de Sociología de la Universidad de Wisconsin-Madison (krantz@ssc.wisc.edu).

<sup>1</sup> “Generalizable” en este contexto tiene un sentido normativo y práctico, muy diferente a un significado descriptivo o explicativo. Fung y Wright se preguntan hasta qué punto la institucionalidad del GPPD podría ser útil en una amplia gama de contextos, y no especulan sobre si el modelo teórico describiría o explicaría satisfactoriamente una gran variedad de contextos.

<sup>2</sup> Carmen Sirianni y Lewis Friedland, *Civic Innovation in America*, Berkeley: University of California Press, 2001.

<sup>3</sup> Por supuesto Sirianni y Friedland no dicen que la tendencia es universal ni siempre unidireccional, y no creen que quizá en algún momento van a poner las contratendencias bajo control.

<sup>4</sup> Ver, por ejemplo, Doug McAdam y Dieter Rutch, “The Cross-National Diffusion of Movement Ideas,” en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 528, Julio 1993: 56-74; y Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca (Estados Unidos): Cornell University Press, 1998.

<sup>5</sup> Esta investigación se basa en un trabajo de campo que incluye la observación de la participación en unas 200 reuniones e interacciones informales de 1999 a 2001.

<sup>6</sup> Thomas W. Still, “Madison is the ultimate in citizen involvement,” *Wisconsin State Journal*, Julio 4, 1999, basado en un estudio adelantado por Gregory Markus y Hanes Walton Jr., Michigan’s ISR, Harwood Group.

<sup>7</sup> Todos los nombres son seudónimos.

<sup>8</sup> Fuente: entrevista personal, 6/1/2000.

<sup>9</sup> La página electrónica del FDCV explica que el propósito del programa es el siguiente: “Desde 1974, el FDCV ha sido la columna vertebral de los esfuerzos de mejoramiento de muchas comunidades y provee una fuente flexible de fondos anuales para los gobiernos locales en todo el país, fondos que las localidades, con la participación de la ciudadanía local, pueden destinar a las actividades que mejor se ajusten a sus propias prioridades particulares de desarrollo, siempre y cuando estos proyectos (1) beneficien a personas de bajos y medianos recursos; (2) prevengan o eliminen el hacinamiento y el deterioro de las

viviendas; o (3) satisfagan otras necesidades urgentes de desarrollo comunitario” (<http://www.hud.gov:80/progdsc/FDCVent.html>). (El énfasis es mío).

<sup>10</sup> Una Zona de Censo es una subdivisión, para fines estadísticos, de un condado. Es un área pequeña y relativamente estable, que un comité local de usuarios de datos estadísticos define para el gobierno de Estados Unidos con el fin de contar la población y asignar recursos. Las Zonas de Censo comprenden usualmente entre 2,500 y 8,000 personas, con un promedio de 4,000. Una vez se perfilan las zonas, la homogeneidad del sector se define en términos de población, nivel económico y condiciones de vida. El tamaño espacial de cada Zona de Censo varía dependiendo de la densidad poblacional del asentamiento. Las fronteras de las Zonas se definen con la intención de que se mantengan por un largo período de tiempo de tal manera que las comparaciones estadísticas sean posible entre un censo y otro. Las fronteras de las Zonas de Censo pueden ser diferentes a los límites de un vecindario tal como la cultura local lo define, y a veces los residentes locales pueden verlas un tanto arbitrarias. Los COV que estudié comprendían tres o cuatro “vecindarios” en el sentido tradicional y cultural local.

<sup>11</sup> La ciudad enfrenta dificultades particulares para garantizar la diversidad racial en los COV, de tal manera que los nombramientos específicos obedecen, algunas veces, a factores políticos. Tanto los investigadores como los participantes mismos se preguntan inevitablemente qué tan representativos son los COV. Cualquier grupo cuyos miembros sean nombrados y no elegidos se somete a la crítica de que su composición no expresa la democracia representativa. Sin embargo, puesto que el voto y el trabajo voluntario implican grados altos de autoelección e inclinaciones que favorecen a los individuos con más poder, hay razón para creer que el sistema de COV, que busca deliberadamente una diversidad en sus miembros, es al menos tan representativo como, y quizá más representativo que muchos otros organismos de deliberación.

<sup>12</sup> Las asignaciones del FDCV por cada concentración de vecindarios es el 10% de la asignación que anualmente el FDCV pasa a la ciudad por un período de unos dos años. Al momento de adelantar el presente estudio las asignaciones estaban en la categoría aquí descrita.

<sup>13</sup> Ver Michelle Gregory, “Anatomy of a Neighborhood Plan: An Analysis of Current Practice,” American Planning Association. Este es el reporte de un estudio que llevó a cabo la Asociación y que permite obtener una evaluación general de la escasez y dificultades de planes elaborados por colaboración en Estados Unidos. En comunicación personal con un funcionario de planeación de Madison se me hizo ver la singularidad de esa ciudad en tal sentido.

<sup>14</sup> Ver Ver Jeffrey M. Berry, Kent E. Portney y Ken Thomson, *The Rebirth of Urban Democracy*, Washington D.C.: The Brookings Institution, 1993; e Ira Katznelson, *City Trenches*, Nueva York: Pantheon, 1981. Los organismos de planeación reciben nombres diversos. En St. Paul, Minnesota, se les conoce como “Consejos Distritales,” en Dayton, Ohio, son las “Juntas de Prioridades,” en Birmingham, Alabama, “Juntas de Asesoría Ciudadana,” y en Portland, Oregon, “Juntas de Coalición Distrital.”

<sup>15</sup> *Ibid.*, pág. 13, en referencia a St. Paul.

<sup>16</sup> Por ejemplo, el jefe del Departamento de Planeación y Desarrollo de Madison, que fue recientemente elegido, trabajó por muchos años en Dayton, Ohio, un concejal prominente y decidido defensor de los CP tiene la mira puesta en Portland, Oregon; y el exalcalde, bajo cuyo liderazgo nacieron los CP, siguió el modelo de St. Paul. Actualmente la ciudad está debatiendo la propuesta de establecer una "Oficina de Apoyo Vecinal," como dependencia del gobierno municipal, con una misión aún por definir, lo cual creará un suelo más propicio para que se adelante un debate fructífero de las expectativas y metas que surgen en torno al papel y alcance de los CP. Funcionarios municipales, concejales, autoridades municipales y los ciudadanos que tienen experiencia de trabajo en los COV y los CP están aprovechando ese espacio como foro para evaluar las fortalezas y debilidades de esos programas.

<sup>17</sup> Los resultados incluyen la reorientación de algunas de las quejas. Dejo por fuera del diagrama este aspecto del análisis por razones de brevedad.

<sup>18</sup> Ver los comentarios de Rebecca Abers en este volumen.

<sup>19</sup> Berry y otros, *op. cit.*, 1993

<sup>20</sup> *Ibid.*, págs. 48-51.

<sup>21</sup> Boaventura de Sousa Santos, "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy," en *Politics and Society*, Vol. 26, No. 4, Diciembre 1998, 461-510: 500.

<sup>22</sup> Durante una ceremonia un tanto fastuosa que celebró el inicio de los trabajos de construcción, el proyecto fue presentado como un modelo ejemplar de colaboración y esfuerzo mancomunado con los residentes, y como una iniciativa de planeación y desarrollo favorables al vecindario digna de ser imitada. Sin embargo, ningún residente se hizo presente en la ceremonia.

<sup>23</sup> Hace varios años Sherry R. Arnstein hizo una observación similar en su artículo "A Ladder of Citizen Participation," en *Journal of the American Institute of Planners* 35 (4), Julio de 1969: 216-224.

<sup>24</sup> Muchos consideran que un acierto fundamental en la buena facilitación consiste en separar estrictamente esas dos funciones, al menos en el tiempo si no es posible asignar dos personas distintas. Ver, por ejemplo, Roger M. Schwarz, *The Skilled Facilitator: Practical Wisdom for Developing Effective Groups*, San Francisco: Jossey-Bass, 1994.

## Capítulo 10

# El Poder y la Razón

Joshua Cohen\* y Joel Rogers\*\*

### 1. Los objetivos

Durante más de dos décadas la izquierda democrática se ha esforzado en precisar el contenido de un proyecto político "postsocialista." La teoría y los estudios de caso que conforman el presente volumen son parte de esa discusión, y sus contribuciones pueden entenderse mejor si se consideran con referencia a ese debate.

El proyecto socialista —y su variante más frecuente, la socialdemocracia— estuvo definido por un conjunto de valores político-morales y unas estrategias institucionales y políticas que buscaron ponerlo en práctica. Los valores fueron los de la igualdad y la participación, con un marcado sesgo económico. Los modelos institucionales incluyeron una orientación macroeconómica keynesiana, la regulación del mercado por parte del Estado, una democracia económica en la producción, y algunas medidas de propiedad y planeación estatales directas. La estrategia política estuvo centrada en el Estado-nación, que fue el regulador principal, el