

Yves Sintomer

**¿Empujar los límites de la democracia participativa?
La democracia participativa en Europa y en Porto Alegre**

à paraître in collectif, *Orçamento Participativo : rompendo nosso limites*, Vozes, Petópolis, 2002

“The man who wears the shoe knows best that it pinches and where it pinches, even if the expert shoemaker is the best judge of how the trouble is to be remedied (...) The world has suffered more from leaders and authorities than from the masses”

John Dewey, *The Public and Its Problems*

Hoy día asistimos a un crecimiento fuerte de la idea de democracia participativa en Europa¹. Por eso, particularmente en Francia, la experiencia de Porto Alegre (o lo poco que se conoce de esta) empieza a ser una esperanza. Aparece claro que constituye una experiencia ejemplar en comparación con las asambleas participativas que existen en Europa². Sin embargo, ciertas dimensiones participativas que existen en este continente no se encuentran en Porto Alegre, y ¿quien sabe? podrían también ayudar a empujar los límites de la democracia participativa en esta ciudad.

PORTO ALEGRE, UNA EXPERIENCIA EJEMPLAR

En el mundo moderno, la democracia representativa se enfrenta con muchos problemas. Tres atañen al tema de la participación. Es una paradoja pedir a la gente participar e interesarse en la política institucional cuando los ciudadanos se quedan casi excluidos del poder de decisión real. Por otro lado, la participación de los ciudadanos en la política

¹ Texte remanié d'une contribution au séminaire "O Orçamento Participativo visto pelos seus investigadores", Porto Alegre, 31/05-2/06/2001

² El interés del Orçamento Participativo para el público francés está analizado en Gret/Sintomer, 2002.

institucional es normalmente muy selectiva: las personas que disponen de un mayor capital económico y/o cultural son las que más participan, y este fenómeno es más importante aún cuando se sube en la escala del poder (cuando el voto no es obligatorio, los de arriba votan generalmente más que los de abajo; pero la diferencia es más importante cuando se analiza la proporción de los diversos grupos sociales en las cámaras municipales, y aún más en las cámaras legislativas)³. En tercer lugar, la representación implica una delegación de poder que no es neutral, porque los representantes no se contentan con materializar o traducir la voluntad del pueblo en leyes, sino que tienden a acaparar el poder real que han conseguido de los representados⁴.

Estas constataciones son bien conocidas. Son las que han contribuido a los proyectos de constitución de un nuevo poder, “participativo”, que sea fuerte y capaz de influir sobre la toma de decisión. *La contribución de Porto Alegre ha sido en esta perspectiva inestimable. Constituye una nueva figura de la democracia*, que forma ahora parte del patrimonio político de la humanidad. Esta experiencia ayuda a los ciudadanos en todos los países del mundo a pensar y a obrar para una democratización de la política, es decir para un poder del pueblo que no sea puramente formal. Se encuentra con aspiraciones universales. Ha demostrado que los de abajo se pueden implicar en la política cuando hay una voluntad y recursos reales en esta perspectiva.

Porto Alegre ayuda a pensar respecto a los límites actuales de la democracia participativa en Europa y a imaginar vías nuevas para ir adelante. Es una experiencia ejemplar por lo menos por cuatro razones. La primera es que la participación de los ciudadanos no se desarrolla en la base de un poder que reduzca su acción. No corresponde a la idea neoliberal de un estado débil sino a la de una cogestión en la cual la movilización de las comunidades y la del poder municipal son fuertes. La segunda razón es la de las características mismas de la participación. No se trata del nivel cuantitativo de la participación en Porto Alegre, que no es tan distinto de lo que existe en Europa (aún si es generalmente superior en la capital del Rio Grande do Sul). Más bien, es la composición de la participación que es ejemplar para Europa: en las plenarias, son las clases populares las que más participan, y esto produce efectos de redistribución en las políticas públicas. Es muy distinto en Europa, como es muy distinto en la política en general. Este punto es un gran éxito del Orçamento Participativo. Además, en Porto Alegre, la participación no se queda encerrada a nivel del barrio. El micro-local es un trampolín para debatir de las cuestiones más generales. Es lo contrario en Europa, con dos

³ Gaxie, 1978 ; Bourdieu, 1987.

⁴ Bourdieu, 1987b.

efectos negativos: la gente está desilusionada porque no puede influir en los problemas estructurales que van más allá del barrio y se siente impotente; y por otro lado, hay una tendencia fuerte al egoísmo del local, el fenómeno que los norteamericanos llaman “NIMBY” (“not in my backyard”, “en mi jardín no”). En Porto Alegre, el Orçamento Participativo transforma la administración y la política e impone a los participantes tomar en cuenta el interés general de la ciudad. Por fin, y es fundamental, la participación en Porto Alegre no se reduce a una información mutua entre gobernantes y ciudadanos, o a una simple consultación. Se trata de una cogestión real, de una nueva división de los poderes. No es sólo una democracia “de proximidad”, como se dice en Francia, que tendría que complementar a nivel micro-local la democracia representativa: sino que se trata de una democracia participativa en el sentido fuerte de la palabra⁵.

Todavía, no representa un modelo universal, por primero porque el contexto de la capital del Rio Grande do Sul no se puede reproducir mecánicamente. Para dar solamente un ejemplo, el “bonus” a la participación produciría efectos muy negativos en países como Francia o Alemania, donde la tradición asociativa de las clases medias y medias-superiores es muy alta y donde la de las clases populares ha caído mucho desde veinte años. Además, el modelo elaborado no constituye todavía el equivalente del modelo de división de los poderes entre el ejecutivo, el legislativo y el jurídico que acompañó las revoluciones francesa y americana. Por eso, *cabe preguntarse si existen otras vías para extender la democratización que podrían ser experimentadas en Porto Alegre, con la idea de enriquecer el proceso y de empujar algunos de los límites actuales de la democracia participativa*. Lo que sigue es una contribución modesta en esta perspectiva. No implica la pretensión de entender mejor que otros, que la conocen muchos más, el proceso del Orçamento Participativo. Pero las experiencias de democratización bastante distintas en Europa pueden ayudar para descentrar la mirada. No se trata aquí de discutir sobre la cogestión, es decir sobre la articulación de la democracia directa con la democracia representativa. Las líneas que siguen se concentrarán sobre la única dimensión de la participación directa de los ciudadanos. *La idea central es que Porto Alegre podría experimentar, además de la versión de la democracia directa fundada sobre las asambleas que es la del Orçamento Participativo, otras versiones como las del referéndum y del sorteo*.

⁵ Sobre las asambleas de barrio en Francia, vea Neveu, 1999; CRAPS/CURAPP, 1999; para una comparación entre los consejos de barrio en Francia, el desarrollo comunitario en EE.UU. y el Orçamento Participativo, vea Bacqué/Sintomer, 2001.

FUERZA Y LIMITES DE LA DEMOCRACIA DE LAS ASAMBLEAS.

El Orçamento Participativo puede ser analizado como una de las experiencias más interesantes que han existido de democracia directa fundada en las “asambleas” (o los “consejos”). Ha introducido con sus reglas de funcionamiento una dimensión nueva en esta tradición. Sin embargo, se pueden identificar en la historia otras formas de democracia directa, como la del referéndum y la del sorteo. ¿Cuáles son las ventajas y las desventajas planteadas por estas diferentes formas?

En general, el principio fundamental de la democracia directa es que cada ciudadano tiene un derecho igual a participar en el ejercicio de la ciudadanía, es decir en el poder de decisión sobre las cuestiones de la vida pública. Este derecho tiene que ser real, “sociológico”, y no sólo formal-jurídico. En esta perspectiva, la ciudadanía tiene que ser activa y no puede resumirse a una delegación pasiva de su propio poder a los pocos elegidos. Por eso la democracia directa se refiere al sentido etimológico de la democracia, literalmente el poder del pueblo. La democracia participativa puede ser definida como la articulación de una dinámica de democracia directa respecto a las instituciones de la democracia representativa. Su equilibrio no es evidente, porque los principios de ambos tipos de democracia están parcialmente opuestos. El ejercicio del derecho igual de ciudadanía que caracteriza la democracia directa puede pasar por la presencia física de los ciudadanos en asambleas o consejos en los cuales se discuten y se toman las decisiones. En la historia, esta variante de democracia directa ha sido basada principalmente en el territorio local, en el lugar de trabajo (por ejemplo en el caso de los soviets de la revolución rusa) y, al margen, en una dimensión temática. La experiencia de Porto Alegre descansa principalmente en la primera y, secundariamente, en la tercera de estas dimensiones. Las ventajas de la participación física de los ciudadanos en asambleas de barrio (o temáticas) son muchas. Una de las principales es de abrir un círculo virtuoso: la participación es una formación a la democracia y a la toma de decisión que alimenta en los de abajo, que son los primeros afectados por estas decisiones, una capacidad de tomar decisiones serias e informadas; les da así una confianza en sí mismo y un reconocimiento exterior que favorece la participación; a su vez, ésta constituye una escuela de democracia.

El hecho de que solamente 40.000 personas participan en una ciudad de 1.300.000 personas (o que 300.000 personas participan en el ámbito estatal para 10 millones de habitantes en el Rio Grande do Sul) plantea un problema cuantitativo y cualitativo. *Los límites clásicos de la democracia de las asambleas son los relativos a la escala.* Cuando la escala es

micro-local, es cuando la participación puede funcionar mejor. Los problemas surgen cuando la escala geográfica o numérica impone construir una pirámide en el sistema de democracia participativa, con la elección de delegados (que a su vez tienen que elegir a otros delegados cuando la escala es más grande). *Más pisos hay en la pirámide, y más fuerte es la tendencia a que se abra una distancia entre los delegados y la base. Los delegados tienden a transformarse en representantes distintos del pueblo por sus características sociales, su visión del mundo, sus costumbres, su conocimiento de las reglas y de los datos políticos* (la profesionalización de la política está la cumbre de este proceso). Por decirlo de otro modo, la democracia directa se transforma en otra forma de democracia representativa. Max Weber había hecho esta constatación en su crítica del bolchevismo y del anarquismo en las primeras décadas del siglo XX⁶. Existen varios modos para limitar esta tendencia: limitar el cúmulo de los mandados, imponer una rotación en las cargas electivas, aumentar el control de la base sobre los delegados (por ejemplo con la obligación para el delegado a debatir a priori como a posteriori sus posiciones con la base)... Sin embargo, no es posible anular esta tendencia. La única solución “lógica” para impedir (hasta cierto punto) que los “delegados” se transformen en “representantes” sería imponerlos un mandato imperativo. De cierta manera, la matriz del Orçamento Participativo es por parte un intento para ir en esta dirección⁷. Pero, más allá de su gran funcionalidad, no es una solución global al dilema de escala de la democracia de los consejos. Puede ser eficaz “mecánicamente” en la recolección y la jerarquización de las demandas de los barrios cuando se trata de problemas cuantitativos. Sin embargo, los delegados recuperan un margen de decisión autónoma cuando se trata de cuestiones cualitativas, como la de los criterios de repartición (como lo del "bonus" que consiguen los barrios donde la participación es la más alta, o las regiones donde las carencias son más importantes). Sería lo mismo para las leyes. En estos casos de decisiones cualitativas, un mandato imperativo, evocado como instrumento privilegiado de democracia directa en algunas tradiciones de la izquierda radical⁸, sería extremadamente problemático. Significaría una parálisis de las discusiones del consejo de delegados; significaría también que el médium

⁶ La hacía desde una perspectiva elitista, pero su crítica acertaba en este punto. Para una crítica de los límites de la visión weberiana de la democracia, vea Sintomer, 1999.

⁷ Pont, 2000, p. 81 : “O delegado e o conselheiro não têm o poder delegado, têm a decisão interativa do local e da região, têm o poder de compatibilizar as decisões estabelecidas nessas instâncias de acordo com os recursos previamente estimados”.

⁸ Veá, recientemente, Pont, 2000, p. 75.

de la racionalidad democrática, la deliberación, sería inútil al nivel más alto de la pirámide participativa⁹. El remedio sería peor que el mal.

La composición social de los forums de delegados y del COP de Porto Alegre y las dificultades a implementar el Orçamento Participativo en el ámbito estatal o en una ciudad como São Paulo son dos síntomas del dilema de escala de la democracia de las asambleas. Uno de los resultados más significativos del Orçamento Participativo de Porto Alegre ha sido invertir la jerarquía ordinaria de la participación política: las investigaciones demuestran que la presencia de las clases y de los barrios populares en las asambleas de zona es más fuerte proporcionalmente a la de las clases y de los barrios medios (más precisamente, se trata de las clases populares con un mínimo de estabilidad profesional y pecuniaria, porque los más marginados tienen dificultades en participar de manera continua en el proceso¹⁰). Es un caso bastante raro en la historia y es un signo claro de la vitalidad de la experiencia. Sin embargo, este resultado se invierte en el proceso de elección de los delegados a los forums y al COP, en la cual los ciudadanos con más diplomas y más renta eran hasta el año 2000 más designados que los otros. El grupo de los delegados sigue siendo popular, pero menos popular que el público de las plenarias de barrio o de zona. Y se puede estar casi seguro de que un piso suplementario en la pirámide participativa significaría una selección social mayor¹¹. Las distorsiones que afectan la democracia participativa cuando se hace sobre una escala importante parecen ser las mismas que las que afectan la democracia representativa, aún con menor intensidad. Es probablemente en parte por eso que el Orçamento Participativo del Estado de Rio Grande do Sul tiene algunas dificultades para ser tan dinámico como él de la ciudad. Por eso también, el desarrollo de un Orçamento Participativo en São Paulo va a ser mucho más complicado que en Porto Alegre. En las primeras asambleas del Orçamento Participativo de São Paulo en 2001, algunos de los barrios eran tan grandes como la ciudad de Porto Alegre. Aún si el plano de dividirlos en 70 o 80 barrios más pequeños está puesto en práctica (lo que será difícil), los barrios estarán compuestos de 100.000, 200.000 o 300.000 personas, es decir serán más grandes que muchas ciudades brasileñas... ¿Quiénes serán los participantes? ¿Podrán ser considerados como representativos de los ciudadanos, y

⁹ La deliberación es un médium que se opone a otros mecanismos de coordinación de la acción, como el mercado y la jerarquía burocrática. Es la deliberación que hace que la democracia puede ser *mas justo y más eficaz* que los varios paternalismos y sistemas elitistas, que sean aristocráticos, burocráticos o tecnocráticos. Vea Fischkin, 1991; Habermas, 1984, 1990 y 1997; Sintomer, 1999.

¹⁰ CIDADE, 1999.

¹¹ Un proceso análogo puede ser analizado en las asambleas temáticas, que son concebidas (entre otros) para resolver otro problema de escala, él de la relación entre el corto y el largo plazo (las asambleas temáticas son menos populares que las plenarias de barrio).

particularmente de los más humildes? Las mismas preguntas se plantean para las 22 regiones del Estado de Rio Grande do Sul, y también para las regiones más pobladas de Porto Alegre.

Tal resultado no es una casualidad. La elección, que está generalmente considerada hoy día como el corazón de la democracia, estaba considerada por los ciudadanos atenienses como un principio aristocrático. En efecto, la elección selecciona a “los mejores”, a quien se considera como tales no sólo sobre la base de sus capacidades o convicciones personales, sino también sobre la base de sus “capacidades sociales”¹². Como Pierre Bourdieu bien lo demuestra, este razonamiento puede ser extendido a toda delegación política¹³. Esto no significa que hay que condenar toda elección y abandonar el sistema representativo: hoy día, permanece una clave de la democracia en general porque permite la expresión de todos los ciudadanos y la posibilidad de cambiar a las personas que toman las decisiones políticas, garantiza el pluralismo a través de los varios partidos políticos... El análisis de los efectos de distorsión del mecanismo de delegación sólo tiene que hacernos conscientes de dos problemas: desde una perspectiva democrática, toda delegación representa un mecanismo de concentración de poder en las manos de los representantes que no es neutral socialmente; por eso, el hecho de elegir “delegados”, aún necesario, tiene rápidamente límites cuando se trata de construir un poder distinto de lo representativo.

Para resumir este debate, una democracia fundada en las asambleas como la de Porto Alegre encuentra una dificultad, o aún un dilema, cuando enfrenta una escala numérica o geográfica importante. Este dilema no se ha completamente resuelto en Porto Alegre, lo que plantea dos problemas. El primero es un problema de poder: la democracia en su sentido etimológico (y en su sentido participativo) implica un poder igual de todos los ciudadanos, y el mecanismo de la elección tiende a concentrar el poder en los pisos altos de la pirámide participativa. El segundo es un problema de legitimidad: con una participación que permanece parcial en las asambleas plenarios y que se hace socialmente selectiva cuando se sale en la pirámide participativa, será más difícil enfrentar las críticas de la dinámica participativa a largo plazo, por ejemplo cuando grandes dificultades se presentarán.

EXPERIMENTAR OTRAS FORMAS DE DEMOCRACIA DIRECTA: EL REFERÉNDUM.

Frente a estas dificultades, no es necesario recogerse sólo sobre la democracia representativa. Puede ser mucho más dinámico experimentar también otras formas de

¹² Manin, 1997.

¹³ Bourdieu, 1987 y 1987b.

democracia directa y enriquecer así la democracia participativa. Dos variantes parecen especialmente interesantes: el referéndum y el sorteo.

El referéndum es una vieja forma de democracia directa. Como se sabe, todavía se utiliza regularmente en Suiza tanto local como nacionalmente¹⁴. También es muy frecuente en los Estados Unidos de América del Norte, donde constituyen una dimensión esencial para la democracia local y estatal. El referéndum existe en varias formas en muchos países europeos y su popularidad crece en un tiempo de crisis de la política institucional. El principio del referéndum es el de la expresión directa del máximo de gente. Su interés crece con la escala, por una razón de balance entre costes y ventajas. Las ventajas se sitúan en la maximización cuantitativa de la participación, con un efecto de politización de un problema para los demás, y con un efecto fuerte en términos de legitimidad de la decisión. Los costes son materiales y temporales y se relacionan con la organización del referéndum. Además, en sí mismo, el referéndum no implica intensificar cualitativamente la deliberación democrática. La elección de las alternativas es limitada, y sin una esfera pública fuerte antes del referéndum, puede convertirse en un instrumento de legitimación de un poder manipulador de tipo plebiscitario.

Sin embargo, el referéndum tiene un fuerte sentido cuando es el punto final de un proceso de movilización activa de los ciudadanos, cuando una esfera pública rica permite a cada ciudadano de construir su propia opinión debatiendo con los otros ciudadanos. En una experiencia como la de Porto Alegre, donde la dinámica existente favorece una politización y una reflexión de los demás, un referéndum podría ser un momento de movilización política muy intensa y una forma de legitimidad suplementaria para la democracia participativa. Para darle una dinámica democrática máxima, es importante concebir el referéndum como una iniciativa que puede venir también de la sociedad civil, y no solamente como un plebiscito organizado desde arriba por el poder ejecutivo o legislativo (o el COP). El uso plebiscitario del referéndum se caracteriza particularmente por su monopolización en las manos de los leaders del estado. En una perspectiva democrática que insiste en el pluralismo, la autonomía de la sociedad civil y de los de abajo, hay que valorizar el referéndum por iniciativa popular, que puede por ejemplo ser organizado cuando un 5% de la población de un barrio o de la ciudad firma a favor (así se hace, en varias formas, en Suiza, en Italia o en EE.UU.). Un tal dispositivo existe en la ley fundamental de la ciudad, todavía no ha sido utilizado (o no ha logrado un gran papel) hasta ahora.

¹⁴ Papadopoulos, 1998.

La idea del referéndum como complemento a las asambleas participativas ha sido evocada por Tarso Genro, que escribe que el espacio público originado en la presencia directa de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil “debe ser combinada con mecanismos universais consultivos, de referendo e plebiscitários”.¹⁵ También Raul Pont escribe que las consultas directas al pueblo, que constituyen una de las dimensiones de la democracia participativa, tienen que ser más frecuentes.¹⁶ Efectivamente, una ventaja del referéndum sería representar un arma táctica contra los críticos del Orçamento participativo que contestan su representatividad. En los demás países democráticos donde el referéndum existe, está considerado como el modo supremo de legitimar las grandes decisiones, superior aún al poder legislativo, por ejemplo cuando hay que adoptar la constitución o que decidir una cuestión que toca al interés vital de la nación. ¿Cómo oponerse a un Plan de desarrollo de la ciudad elaborado con la participación popular y directamente aprobado por una mayoría de los ciudadanos?

Otra ventaja sería aún más importante: a largo plazo, el referéndum sería un antepecho respecto a una posible deriva de la pirámide participativa basada en las asambleas: si la cumbre del sistema participativo se destacara demasiado del pueblo, o si la participación en las asambleas estuviera demasiado parcial y selectiva, podría ser una señal de alarma. La idea del referéndum surge cuando se pone cuestiones como estas: ¿Cuál es la relación entre el grupo de ciudadanos que participan en las asambleas y los demás? ¿Qué tipo de legitimidad tiene este grupo? Por supuesto, esta legitimidad no es por primero la del número, incluso si el número de participantes es algo importante: los números están por el lado de las elecciones y del referéndum, no por el lado de las asambleas. Pero tampoco se puede afirmar que los participantes sólo representan a sí mismo y que el Orçamento Participativo no tiene nada que ver con el problema de la representatividad. ¿Qué sería la legitimidad de la democracia participativa si los participantes no fueran representativos de algo? No es porque la representatividad del Orçamento Participativo es de tipo distinto de él de las elecciones clásicas que no hay representatividad. De manera general, el problema de quien participa en las asambleas siempre es importante. En la democracia ateniense, el pequeño pueblo de la ciudad participaba más que los campesinos, lo que era bueno para los demócratas radicales cuya base estaba concentrada en el “demos” urbano. En Porto Alegre, aún si los barrios populares participan más que los de las clases medias, también está claro que los micro-

¹⁵ Genro, 1999, p. 62. Vea también p. 139.

¹⁶ Pont, 2000, p. 29 y 36.

barrios con más carencias no son automáticamente los que más participan. Este hecho podría ser muy problemático a largo plazo.

Ejemplos virtuales permiten de entender intuitivamente la importancia de la cuestión de la representatividad: si la participación cayera de 80%, o si los participantes volvieran a ser principalmente los ciudadanos de los barrios ricos, o si las mujeres no estuvieran presentes, o si los demás líderes de las asociaciones de vecinos se quedaran afuera, estos rasgos serían considerados como muy negativos por los defensores del Orçamento Participativo. Por eso no se puede solamente descartar el tema y a cantonarse a un argumento jurídico-formal según el cual cada ciudadano tiene el derecho de participar¹⁷. Existe un tipo particular de representatividad -y por eso de legitimidad- en el Orçamento Participativo: los ciudadanos más activos que participan representan una “vanguardia social”, como lo escribe Raul Pont¹⁸. La acción de una vanguardia es un elemento indispensable a todo proceso progresista. Sin una politización de los ciudadanos y la movilización de una vanguardia (o más bien de varias vanguardias), el político se quedará impotente frente a los mecanismos de poder como los que operan en el mercado mundial y la democracia volverá una palabra vacía. Sin embargo, hay que diferenciar la valorización de la vanguardia de las perspectivas elitistas quiénes, desde Benjamín Constant hasta Schumpeter, desvalorizan la influencia de la opinión pública de los demás en las decisiones políticas. Y el problema es que la “vanguardia” a veces se destaca de la mayoría del pueblo hasta un punto donde las decisiones que toma no se encuentran más legítimas democráticamente, es decir que no es apoyadas por una mayoría de los ciudadanos. La posibilidad de una distancia o de un conflicto entre la vanguardia y los demás no esta meramente teórica y ha sido vivida en muchas experiencias revolucionarias y en muchos movimientos radicales (una de las últimas experiencias al respecto ha sido la derrota electoral de los Sandinistas en Nicaragua en el año 1990¹⁹). Frente a esta posibilidad, la izquierda ha dado dos respuestas opuestas. La tradición leninista ha afirmado que la vanguardia tenía que decidir, basándose así en una concepción paternalista o autoritaria de la emancipación del pueblo, considerado como incapaz de entender sus propios intereses, en estado prolongado de minoridad y por eso como debiendo quedarse en tutela. Las tradiciones más democráticas de la izquierda, desde Rosa Luxemburg hasta la social-democracia, han afirmado al contrario que la vanguardia no podía gobernar en contra del pueblo.

¹⁷ Tal argumento también puede ser utilizado para la democracia representativa, pero no sirve para nada en el análisis de los límites y de los problemas de toda democracia formal

¹⁸ Pont, 2000, p. 95.

¹⁹ Ramírez, 1999.

Por supuesto, la vanguardia del Orçamento Participativo no es la del partido organizado alrededor del “centralismo democrático”. La diferencia no es cuantitativa: las 20.000 o 40.000 personas que participan en las asambleas no constituyen un número tan importante respecto a los miembros de los partidos obreros europeos desde el inicio del siglo XX hasta los años 1980, y tampoco respecto a las masas movilizadas por los populismos latino-americanos clásicos, por el castrismo o por el sandinismo. La diferencia con el viejo vanguardismo es que, en el Orçamento Participativo, la vanguardia está más abierta; que hay una preocupación real por la independencia de la sociedad civil respecto al gobierno; que la estructura de la pirámide participativa es mucho más democrática, porque fundada en la elección de los delegados y no en la designación de los responsables desde arriba²⁰; porque los criterios de repartición de los recursos son más transparentes y son así inadecuados a la formación de relaciones de tipo patrimonialista entre el gobierno y la vanguardia, y entre la vanguardia y los demás... La vanguardia del Orçamento Participativo es la de una sociedad pluralista, en la cual los líderes de izquierda reivindican el valor del pluralismo. Sin embargo, se queda una vanguardia, y su relación con el pueblo en su conjunto no puede ser considerada como unívoca para siempre. El hecho de que muchos de los militantes más activos están ahora dentro de los gobiernos municipal e estatal, la presión enorme que el Orçamento Participativo representa en términos de energía y tiempo disponible para sus líderes, y hasta las trayectorias oportunistas de algunos funcionarios que aderecen al PT por conformismo y no por convicción, son síntomas de las dificultades potenciales de la acción de una vanguardia²¹.

El primer tipo de verificación de la capacidad hegemónica real de esta vanguardia es él de las elecciones tradicionales de la camera municipal y del alcalde. Pero más haya de este instrumento clásico de la democracia representativa, ¿existen mecanismos internos a la dimensión participativa que pueden jugar un papel análogo? El aumento de la participación en las asambleas es por parte un termómetro de la relación con el pueblo en su conjunto. Además de su valor intrínseco (ampliar el número de gente que pasa por la “escuela de ciudadanía” del Orçamento Participativo), es significativa de la capacidad de la vanguardia a abrirse siempre más a los otros ciudadanos (hasta el horizonte utópico de una participación regular –lo que no es sinónimo de permanente- de cada ciudadano). Por eso una alta participación tiene un valor en la perspectiva de la democracia participativa que no puede reducirse a algo meramente

²⁰ Hasta en la revolución sandinista, una de las más democráticas de este siglo, la designación por arriba de los responsables a todo los niveles estaba la regla. Vea Ramírez, 1999.

instrumental (de uso táctico en contra de los adversarios del Orçamento Participativo). Además, en el equilibrio de la democracia participativa, que consiste en la combinación de la democracia representativa fundada sobre el número y la democracia directa de las asambleas fundada sobre la vanguardia, un alto número de participantes representa una mediación importante. Sin embargo, otros procedimientos típicos de la democracia directa, como los del referéndum y del sorteo, también pueden jugar un papel muy útil e institucionalizar por dentro de la democracia participativa antepechos en contra de una distancia demasiado grande entre la vanguardia y el resto del pueblo.

Algunas de las censuras al referéndum desde el punto de vista de la democracia de las asambleas son de principio. Una dice que el referéndum sería inútil porque lo importante es la vanguardia y no el número; es peligrosa porque se parece al paternalismo o al autoritarismo – y, al final a la desconfianza en el pueblo- que ha sido tan fuerte en el movimiento obrero del siglo pasado. Otra pretende que el referéndum sería un procedimiento serial e individualista que seguiría una lógica opuesta a la “cara a cara” dialógica de las asambleas; es abstracta porque no entiende que el referéndum, como el voto en general, tiene un sentido real cuando esta un momento en una dinámica de discusión dentro de la esfera pública: el problema no es el principio del referéndum, sino algunas utilizaciones de este instrumento, que aún puede ser convertido en un mecanismo de legitimación de una dictadura²². No hay necesidad de elegir entre la organización comunitaria y los individuos, sino de articular la acción indispensable de la vanguardia y la expresión del pueblo en su conjunto. Otra, por fin, traza una oposición de principio entre el poder de las asambleas y el del referéndum, concebidos como exclusivos el uno del otro: más el referéndum sería utilizado, y menor el deseo de participar en las asambleas y su legitimidad; esta crítica no entiende que los varios poderes pueden formar parte de un jugo que no sea a suma cero y que, como Hannah Arendt lo decía, la división de los poderes es menos una limitación del poder del pueblo que la forma más adecuada a la expansión durable de su potencia²³.

Otras críticas son más bien pragmáticas y, al final, más serias. La primera dice que, en contextos en los cuales la esfera pública esta completamente dominada por los medias conservadores, el uso del referéndum podría ser muy peligroso por una dinámica participativa

²¹ Más generalmente, las dificultades de los movimientos sociales a manejar su institucionalización están bien analizadas en Offe, 1990.

²² Las asambleas también pueden ser vaciadas de toda lógica de discusión real y transformarse en momentos plebiscitarios. El hecho que el referéndum produzca éxitos negativos en algunos países es revelador de la situación de la política de estos países en general, y no de un problema particular al instrumento referendario.

²³ En esta lógica de competición entre los poderes, las temáticas también podrían (aún en una medida menor) ser entendidas como un poder peligroso por él de las asambleas de barrio.

que podría perder por falta de capacidad material a informar realmente a la gente. El argumento es real y hay que tomarlo en cuenta. Sin embargo, aún si hay que tener cuidado en el uso del referéndum, no se puede renunciar a convencer una mayoría del pueblo de la legitimidad de las decisiones del Orçamento Participativo²⁴. El uso selectivo del referéndum, por ejemplo sobre temas regionales en los cuales los medios conservadores tienen impacto menor, podría ser más fácil. Además, sobre temas de importancia mayor (como un nuevo plan director de la ciudad), podría ser la ocasión de una movilización importante que es, en todo caso, necesaria para la legitimidad de la democracia participativa. Otra crítica pragmática insiste en el tiempo restringido del proceso participativo y sobre el hecho de que sería imposible elaborar un nuevo Orçamento en caso de que fuera rechazado por un referéndum. Este argumento tiene que ser tomado también en cuenta, aún si la imaginación institucional que caracteriza a la democracia participativa de Porto Alegre pudiera verosímelmente inventar maneras de manejar esta situación delicada. Del mismo modo, esta capacidad innovadora podría sobrepasar el obstáculo sobre el cual insiste el último argumento pragmático, el de la dificultad a articular dos fuentes de legitimación y de poder como las del referéndum y de las asambleas.

EL SORTEO Y LOS JURADOS CIUDADANOS

Al lado de las asambleas, el sorteo ha sido el segundo mecanismo fundamental de la democracia directa desde la Grecia clásica hasta el medioevo. En Atenas, se designaba por sorteo a los miembros de los tribunales (*heliée*), al consejo (*boulé*) que preparaba las asambleas plenarias de los ciudadanos, y a cerca de 600 de las 700 cargas de gobierno (*archai*). En diez años, cada tercer o cuarto ciudadano había sido miembro del consejo²⁵. El principio del sorteo desapareció poco antes de las revoluciones modernas. Fue rechazado por los padres fundadores de las repúblicas americanas o francesas que querían un gobierno representativo para constituir un grupo de gobernantes distinguidos de los representados por sus “capacidades” sociales y culturales²⁶. Hasta poco, el sorteo había sobrevivido solamente en el sistema jurídico en la institución de los jurados populares, que existen en muchos países. Parecía expulsado de la política, donde la idea de confiar las decisiones a personas elegidas por sorteo se había vuelto del todo ilegítima. Había una paradoja en el hecho de confiar en los

²⁴ En toda votación, se puede perder, y el único modo de no tomar riesgos sería de no organizar votaciones...

²⁵ Finley, 1997.

²⁶ Manin, 1997.

jurados para condenar o absolver en el ámbito judicial a otras personas y no para decidir sobre temas de la gestión de los asuntos comunes.

Sin embargo, los jurados ciudadanos elegidos por sorteo están haciendo una vuelta importante a la política durante los últimos años en varios países europeos. Han sido reintroducidos en Alemania en los años setenta²⁷. En los años siguientes, varios tipos de dispositivos similares han sido experimentados en Inglaterra, España, Dinamarca, Holanda²⁸... Los principios de base de los jurados, además del sorteo, son los siguientes: los participantes pueden formar su opinión de manera informada después de deliberaciones importantes que pueden durar de un día a algunos días (por eso pueden por ejemplo convocar a políticos, profesionales o expertos en sus sesiones); su legitimidad es doble: con el hecho del sorteo, existe una probabilidad estadística que representen a todos los sectores de la ciudadanía, y que no excluyan los de abajo; por otro lado, la cualidad de la deliberación hace que los jurados pueden tomar decisiones inteligentes; por fin, la experiencia de los jurados representa una escuela de democracia para los que participan y una manera de reducir la distancia entre los que toman las decisiones y la gente. Según los casos, los jurados pueden decidir directamente de la utilización de recursos (este caso se encuentra bastante en los barrios pobres de grandes ciudades en Alemania), o la cámara municipal se empeña en aplicar las resoluciones del jurado, o por lo menos a tener en cuenta su aviso. En los demás casos, las experiencias de jurado ciudadano se han hecho en el ámbito local, aún si hay casos de jurados nacionales, como en Dinamarca sobre la adopción de la nueva moneda europea (euro).

Además de su coste reducido comparando con la organización de asambleas de barrio o de un referéndum, otra ventaja de los jurados de ciudadanos es de respetar el principio fundamental de la democracia: la igualdad en la oportunidad de participar directamente en las decisiones públicas, aún cuando la escala es muy grande. La idea de que los ciudadanos “normales”, sin calificación particular, hasta los que les gustan más el deporte que la política, pueden deliberar de manera inteligente y tomar decisiones legítimas sobre las cuestiones públicas, se opone a todo los paternalismos, a las visiones elitistas, y también al liderismo que es tan presente en la tradición de la izquierda latino-americana. Además, los jurados de ciudadanos se apoyan en otro sentido de la noción de representatividad que lo presente en la elección, más parecido a los campeones de los sondeos: la idea es que los que gobiernan tienen que ser un espejo activo de los gobernados, un pueblo en reducción, y no un grupo que

²⁷ Diemel, 1997.

²⁸ Sánchez, 2000 ; Font, 2001.

se distingue del pueblo²⁹. Este ideal fue agitado por los Anti-federalistas al principio de la República americana, y por el movimiento obrero en el siglo XIX. Es un ideal que se encuentra de nuevo en reivindicaciones como la de la paridad entre mujeres y hombres en la representación política, o en las reivindicaciones de minorías étnicas de estar representadas de un modo u otro en las cámaras políticas. También estaba presente en el movimiento obrero mientras él intentaba, durante buena parte del siglo XX, de asegurar una presencia de los obreros en el Parlamento y, más generalmente, en la vida política³⁰. Este ideal implica que un grupo que se parece al pueblo en su conjunto tiende a tomar decisiones parecidas a las que el pueblo hubiera tomado si se hubiera expresado directamente. Y técnicamente, el sorteo es el medio más eficaz para conseguir esta similitud entre los gobernantes y los gobernados.

Los jurados de ciudadanos no son una solución ideal a todos los problemas. Aún en este espacio artificial, las investigaciones demuestran que los con mayor capital cultural tienden a hablar más que los otros³¹. A veces, el espacio de deliberación que constituyen los jurados está destacado de la esfera pública (porque sus procedimientos se conforman al modelo de los jurados judiciales, en los cuales las deliberaciones finales no son públicas). Más generalmente, el problema del sorteo es que tiene mayor sentido en el marco de una larga politización de los ciudadanos. En el caso opuesto, los jurados no pueden llegar a efectos importantes en la esfera pública y la oportunidad de participar directamente en las decisiones (cuando el jurado puede tomar decisiones, lo que nos es la regla) es tan reducida que corre el peligro de no significar nada para los demás. Y no es el caso en muchas experiencias europeas. El remedio es hacer más publicidad alrededor de los debates y de las decisiones de los jurados, utilizar sus trabajos como un trampolín para el debate público y las discusiones políticas. En los últimos años, esto ha funcionado bastante bien en algunos casos en el ámbito de cuestiones locales cuando el municipio ha realmente tenido la voluntad de lograr un éxito de la experiencia.

Un contexto como el de Porto Alegre sería ideal para experimentar, al lado del proceso participativo fundado en las asambleas, el sorteo como instrumento de democracia directa. Es precisamente en los lugares donde la politización es más importante que los jurados son más interesantes. No es por acaso que fue fundamental en Atenas y que fue abandonado en las democracias representativas. Sería una oportunidad única para combinar ambos lados de la democracia directa que hacían su fuerza en su modelo clásico, el de Atenas. No se trata de

²⁹ Manin, 1997.

³⁰ Pudał, 1989.

³¹ Andersen/Hansen, 2001.

poner jurados en vez de asambleas plenarias, lo que significaría un paso atrás en la participación real de miles de ciudadanos. Pero podrían ser instrumentos útiles para ayudar un proceso participativo que corre el peligro de ser sobrecargado y para aliviar las personas más empeñadas en el Orçamento Participativo, que muchas veces tienen innumerables reuniones cada semana. Los jurados podrían tomar decisiones o recomendar soluciones en dos direcciones. *En primer lugar*, cuestiones temáticas que no pueden correctamente ser debatidas en las asambleas de barrio podrían serlo en jurados. La multiplicación de las asambleas temáticas sería un peligro para el proceso participativo, porque representaría un crecimiento de la complejidad global del Orçamento Participativo y porque las asambleas temáticas son caracterizadas por rasgos sociales muy específicos. Sin embargo, hay muchos temas que merecen ser debatidos (para mencionar sólo uno, la relación entre hombres y mujeres, que es tan importante en Porto Alegre como en el resto del mundo, merecería una asamblea temática). *En segundo lugar*, los jurados de ciudadanos podrían representar una alternativa a la multiplicación de los pisos de la pirámide participativa fundada en las asambleas. En el ámbito estatal o nacional, se puede ser dubitativo sobre la capacidad de una “cumbre de los consejos” a representar la multiplicidad de los actores sociales sin caer de nuevo en los problemas clásicos de la democracia representativa. Una articulación de asambleas locales y de jurados estatales o nacionales (o de una pirámide participativa desde el barrio hasta la nación, pero en interacción con jurados de ciudadanos), sería por eso una pista interesante.

* * *

No existe un equilibrio perfecto entre las varias dimensiones de la democracia participativa³². La experiencia real es la única que puede demostrar cuáles son las articulaciones posibles y deseables. Las soluciones tienen que ser pragmáticas y la preservación de la dinámica actual del Orçamento Participativo es claramente la prioridad. Sin embargo, si existe un lugar donde una experimentación de este tipo tiene sentido, es en Porto Alegre. La introducción de nuevos mecanismos participativos en la capital del Rio Grande do Sul podría enriquecer el repertorio de todo los que luchan por la democracia en el mundo. Y, ¿quién sabe? también podría ayudar a empujar los límites de la democracia participativa que ha florecido en esta ciudad.

³² Para ser preciso, hay que distinguir la democracia directa en sus tres dimensiones (asambleas, referéndum y sorteo) y la democracia participativa, que supone la articulación de una o más dimensiones de democracia directa

con el sistema representativo. El tema de la relación con las instituciones de la democracia representativa no está debatido aquí.

BIBLIOGRAFÍA

- R. ABERS (2000), *Inventing Local Democracy. Grassroots Politics in Brasil*, Lynne Rienner Publishers, Boulder/London.
- V.N. ANDERSEN, K. M. HANSEN, *Democratic Legitimacy and the Deliberative Poll on the Euro*, paper presented at the 29th Joint Sessions of Workshop, ECPR, 6-11/04/01, Grenoble, France.
- M.H. BACQUÉ, Y. SINTOMER (2001), "Gestion de proximité et démocratie représentative", *Les Annales de la Recherche Urbaine*, Paris, septembre.
- E. BALIBAR (2001), *Politics and the Other Scene*, Verso, London/New York.
- C. NEVEU (ed.) (1999), *Espace public et engagement politique*, L'Harmattan, Paris.
- P. BOURDIEU (1987), *Distinction. A Social Critique of the Judgement of Taste*, Harvard University Press (reprint edition).
- P. BOURDIEU (1987b), "La délégation et le fétichisme politique", *Choses dites*, Minuit, Paris.
- CIDADE (1999), *Quem é o público do Orçamento Participativo: seu perfil, por que participa, e o que pensa do processo*, CIDADE, Porto Alegre.
- CRAPS/CURAPP (1999), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, Paris.
- P. C. DIENEL (1997), *Die Planungszelle*, Westdeutscher Verlag, Opladen.
- L. FEDOZZI (1997), *Orçamento participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*, Tomo Editorial, Porto Alegre.
- J. FISCHKIN (1991), *Democracy and Deliberation*, Yale University Press, New Haven/London.
- M. I. FINLEY (1997), *Democracia antiga e moderna*, Graal.
- J. FONT (coord.) (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona.
- D. GAXIE (1978), *Le cens caché*, Seuil, Paris.
- T. GENRO (1999), *O futuro por armar. Democracia e socialismo na era globalitária*, Vozes, Porto Alegre.
- T. GENRO, H. DE SOUZA (2000), *Orçamento Participativo. A experiência de Porto Alegre*, Fundação Perseu Abramo, Porto Alegre.
- M. GRET, Y. SINTOMER (2002), *Porto Alegre, une démocratie participative*, La Découverte, Paris (de próxima saída).
- J. HABERMAS (1984), *Mudança estrutural da esfera pública*, Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro.
- (1990), « Soberania popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público », *Novos estudos*, CEBRAP, São Paulo, n. 26.
 - (1997), *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro.
- B. MANIN (1997), *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press.

C. OFFE (1990), « Reflections on the Institutional Self-transformation of Movement Politics : A Tentative Stage Model », in R.J. Dalton, M. Kuechler (eds.), *Challenging the Political Order. New Social and Political Movements in Western Democracies*, Cambridge, Polity.

I. PAPADOPOULOS (1998), *Démocratie directe*, Economica, Paris.

C. PATEMAN (1970), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press.

R. PONT (2000), *Democracia, participação, cidadania. Uma visão de esquerda*, Livraria Palmarinca, Porto Alegre.

B. PUDAL (1989), *Prendre parti. Pour une sociologie historique du PCF*, Presses de la FNSP, Paris.

S. RAMÍREZ (1999), *Adiós muchachos. Una memoria de la revolución sandinista*, El País-Aguilar, Madrid.

J. SÀNCHEZ (coord.) (2000), *Participació ciutadana i govern local : els Consells Ciutadans*, Mediterrània/Polítiques, Barcelona.

Y. SINTOMER (1999), *La démocratie impossible ? Politique et modernité chez Weber et Habermas*, La Découverte, Paris.