

Introducción

«El régimen parlamentario vive del debate, ¿cómo prohibirlo? [...] El club de debate del Parlamento tiene su necesario complemento en los clubs de debate de los salones y cafeterías. Los representantes, que apelan constantemente a la opinión pública, habilitan a esta misma opinión pública para expresar su opinión real por medio de peticiones. El régimen parlamentario deja todo a la decisión de las mayorías, pero ¿cómo es que las grandes mayorías fuera del Parlamento no querrían también decidir por sí mismas? Cuando en la cúspide del Estado se toca el violín, ¿cómo no esperar que bailen aquellos que se encuentran abajo?»

KARL MARX, El Dieciocho
Brumario de Luis Bonaparte

En las elecciones municipales de 1988, una coalición de izquierda dominada por el Partido de los Trabajadores (PT), que se presentaba bajo la denominación de “Frente Popular”, se apodera casi por sorpresa de la alcaldía de Porto Alegre. Después de unos comienzos difíciles, lanza una iniciativa innovadora que con los años se ha ampliado de modo inesperado hasta convertirse en una institución: la participación de los habitantes en la elaboración del presupuesto municipal. Doce años más tarde, esta experiencia ha hecho escuela en centenares de municipios de Brasil y de otros lugares de América Latina. Se habla sobre ella en el mundo entero y ha contribuido de una forma decisiva a la reelección del PT y de sus aliados al gobierno de la municipalidad: el último alcalde Tarso Genro, ha sido elegido en la segunda vuelta por más del 60% de los votos. En enero del año 2002, Porto Alegre acoge por segunda vuelta el Foro Social Mundial, la cumbre donde se dan cita todos aquellos que se oponen a la mundialización neoliberal que se construye

en Davos, en Suiza. La ciudad parece haberse convertido en el centro de este “otro mundo” y se proclama orgullosamente “capital de la democracia”.

Las razones de esta fascinación no son difíciles de comprender. En casi todas partes aumenta la separación entre la clase dirigente y los ciudadanos, que supone una crisis de legitimidad larvada del sistema político. Sin embargo, los viejos prejuicios elitistas contra el pueblo son cada vez más difíciles de justificar. De la misma forma que ya no es posible defender públicamente que deba mantenerse apartadas a las mujeres de los puestos de responsabilidad, tampoco es ya de recibo que a los ciudadanos de a pie se les declare incapaces de tomar directamente decisiones políticas porque no comprenden los problemas globales de la ciudad. ¿No demuestra la experiencia histórica que “el mundo ha sufrido más por causa de sus dirigentes que de sus masas”¹? Confiar únicamente en los elegidos y en los tecnócratas no parece demasiado razonable: el “progreso”, cuyo sentido han definido ellos solos, a desembocado a veces en catástrofes y, aún más a menudo, en sociedades a dos velocidades.

Con este telón de fondo, la perspectiva de una democracia participativa se presenta cada vez más atractiva. En el ámbito local, en Europa se ha materializado principalmente en dos tipos de mecanismos². En el primero, las juntas consultoras de barrio, abiertas a todos los habitantes que lo deseen o bien compuestas por un procedimiento más formal (mediante cooptación de líderes asociativos, elección o designación por la alcaldía) permiten a los ciudadanos de a pie dar su opinión acerca de cuestiones de interés local o de problemas específicamente relacionados con la acción municipal. Este tipo de medidas se han puesto en práctica en Barcelona. Mediante el segundo mecanismo, esta participación ciudadana se realiza gracias a “los consejos” o a los “jurados ciudadanos” compuestos por personas designadas por sorteo, al igual que los jurados populares que conocen de ciertos tipos de delitos o crímenes. Se han realizado una veintena de experiencias en este sentido en España, especialmente en el País Vasco y en Cataluña³. Sin embargo, la mayor parte del tiempo, el punto de vista que expresan los habitantes no tiene

¹ J. Dewey, *The Public and its Problems*, Swallow Press/Ohio University Press, Atenas, 1954, pág. 208.

² J. Font (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, 2001.

³ J. Sánchez (coord.) *Participació ciutadana i govern local: els Consells Ciutadans*, Meditteranià, Barcelona, 2000.

más que un valor meramente consultivo, lo cual, a veces, se traduce en un abandono por falta de estímulos. En general, en Europa, las iniciativas participativas apenas atraen a los jóvenes, a los sectores más precarios de la población y a aquellos otros que han surgido de la inmigración, sino que suelen ser acaparadas por las capas medias, poco representativas del conjunto de la población. Por otro lado, los dispositivos participativos apenas sirven más que para las cuestiones micro-locales o muy específicas. La política se reduce, entonces, a una mera gestión, y la participación se pone sobre todo al servicio de una modernización de las políticas públicas, pero raramente constituye un procedimiento que cuestione las relaciones con el poder. Se dirige más a evitar los conflictos sociales que a proporcionar nuevos marcos de expresión para los mismos. A este respecto, Porto Alegre parece sacar, por el contrario, varios cuerpos de ventaja. El alcalde Tarso Genro proclama que el ayuntamiento brasileño va camino de “democratizar radicalmente la democracia”. Este horizonte utópico parece ya una realidad de carne y hueso. Con este estímulo, la idea de una democracia participativa se extiende progresivamente en Europa y en España. Algunos elegidos, especialmente un municipio llamado Rubi (en Cataluña) y en Andalucía declaran que van a aplicar en otro contexto los mecanismos del presupuesto participativo. En otros lugares, en Francia o Alemania, se llevan a la práctica otros mecanismos participativos, que parecen ser también igualmente prometedores.

Si la capital de Río Grande do Sul va a acoger en enero de 2003, por tercer vez, la reunión de los partidarios de la otra globalización, se debe a que la democracia participativa que aquí se ha desarrollado se percibe como ejemplar. Al devolver el poder a los ciudadanos, esta experiencia rehabilita la política en un contexto donde la mundialización neoliberal parecía condenarla al declive. En el ámbito municipal, el presupuesto participativo de Porto Alegre es el instrumento de una “inversión de prioridades” de las políticas públicas a favor de los pobres. Según las Naciones Unidas, en 1960 el 20% de la población más rica acumulaba el 70,2% de los ingresos a escala mundial, mientras que el 20% de los más pobres debían contentarse con el 2,3%. En 1997, la desigualdad había aumentado puesto que las cifras habían pasado a ser ¡86% y 1%! Porto Alegre muestra que este proceso no es tan inexorable como parece y que es posible luchar por otra clase de globalización. ¿No existe

ciertamente el derecho de extraer una lección universal de la experiencia? ¿No será precisamente en la medida en que la política se acerque a los ciudadanos, convirtiéndose en realmente participativa, cuando podrá encontrar la energía suficiente para invertir, al menos parcialmente, el formidable movimiento de concentración de riquezas que acompaña la globalización neoliberal? ¿No es la apuesta del Foro Social mundial, de este “anti-Davos”, elaborar alternativas a escala planetaria que permitan favorecer la justicia social, la democratización de las sociedades y un desarrollo sostenible?

Lo que importa, sin embargo, es juzgar con las pruebas en la mano. La historia nos ha enseñado a desconfiar de los bellos mitos que revelan a *posteriori* una realidad mucho menos deslumbrante. Se trata de analizar de cerca esta experiencia. Hay que comprender las lógicas que la sostienen, los desafíos a los que se enfrenta y las respuestas que ha aportado. ¿Puede la intervención de los habitantes en la gestión pública reforzar realmente la eficacia de esta sin caer en el populismo? ¿Es posible una auténtica participación sin que los pequeños grupos o las clases medias monopolicen el núcleo del poder? ¿Se puede institucionalizar la actividad de los movimientos surgidos de la sociedad civil sin burocratizarlos y sin cortarles las raíces? ¿Puede la movilización de los barrios participar en la construcción del interés general e ir más allá de “una mentalidad localista”? El mecanismo denominado “presupuesto participativo” es suficientemente complejo para exponerlo en detalle. ¿Cómo lo justifican sus valedores? ¿Se corresponden las prácticas con los discursos? ¿Sobre qué mecanismos concretos se asientan? ¿Cuáles son los procedimientos que caracterizan esta tentativa radical de instaurar una democracia participativa? ¿Cuáles son sus fuerzas y sus límites? ¿Cuál es la realidad de la participación política? ¿Cuántas personas participan? ¿Quiénes son? ¿Cómo puede coexistir un sistema representativo y la pirámide participativa? ¿Se decide de hecho el presupuesto municipal en su conjunto dentro de un marco de participación popular? ¿Es posible comparar el presupuesto participativo de Porto Alegre con las juntas de barrio europeas? ¿Cómo se puede distinguir lo que es específico del contexto y lo que es, por el contrario, susceptible de generalizarse?

En suma, ¿es esta experiencia tan ejemplar como parece, entendiendo ejemplar no en el sentido de modelo a imitar mecánicamente, sino como una

tentativa a partir de la cual sería posible reflexionar para construir proyectos en otros lugares?

Conclusión

Hacia otra democracia

«El heraldo: “¿Cómo la masa, que gobierna mal sus propios pensamientos, podría dirigir con firmeza la ciudad?”

Teseo: “... Cuando las leyes son públicas, ante la justicia vale tanto el pobre como el rico. El débil puede responder al poderoso que le ataca, y si tiene razón, llevarse la razón. La libertad existe allí donde el heraldo pregunta: “¿Hay alguien que presente a la asamblea algún proyecto para el bien del Estado?”. Quien desee hablar lo manifestará, quien no tenga nada que decir, callará. ¿Puede servirse más equitativamente a una ciudad?»

Eurípide, *Les supliantes* (título en español)

Porto Alegre está en vías de inventar una nueva figura de la división de poderes. Desde hace dos siglos, el sufragio universal, los partidos políticos, los sondeos o los nuevos medios de comunicación han modificado totalmente el modo de hacer política. Las transformaciones sociales, como el cambio de relación entre los sexos, la construcción de un Estado del Bienestar, la explosión de la escolarización o la integración creciente de la ciencia en la producción han alterado completamente la agenda política y el lugar que ocupaba el espacio público. Y, sin embargo, aún vivimos sobre la base de la triple división de poderes -ejecutivo, legislativo y judicial-, que se creó a finales del siglo XVIII. La imaginación institucional de las democracias occidentales es, en suma, bastante limitada. El proceso en curso que tiene lugar en la capital de Rio Grande do Sul viene a estimularla.

En el mundo moderno, el papel del pueblo sigue siendo, desde un punto de vista institucional, bastante evanescente. Desde el sufragio censitario que dominó todo el siglo XIX, hace décadas que acampa ante las puertas del Parlamento. Aunque fue poco a poco convidado a participar de las

celebraciones, era solamente en forma de elecciones, y han sido necesarias varias décadas para que se admitiese también a ellas a las mujeres en iguales condiciones que a los hombres. Durante mucho tiempo los gobiernos no han aceptado la participación popular más que cuando se celebraban elecciones, después de las cuales, una vez depositado su voto en la urna, las masas volvían a su pasividad. Solo en momentos históricos excepcionales se consideró legítimo que se produjesen revueltas. En un país como Francia, las manifestaciones no fueron legales hasta después de la Segunda Guerra Mundial. Aún, hoy día, en toda Europa, se las considera un poco sospechosas de ser manejadas por minorías activas que se imponen a la mayoría silenciosa. Ahora que la opinión pública desempeña un papel creciente, debe pasar por el filtro de los medios y los sondeos, hasta el punto de que los acontecimientos anunciados son, a veces, una pura creación televisiva. Aparte de la elección de los representantes, como mucho los ciudadanos pueden dar su opinión, porque las decisiones las toman otros: expertos, representantes, directores o funcionarios. A menudo sin publicidad y en comités restringidos. La posibilidad de cambiar de equipo no es más que formal, porque el perfil de los grandes partidos y de sus programas políticos se parece demasiado.

Con su presupuesto participativo, Porto Alegre ha creado un cuarto poder, el de los ciudadanos que asumen directamente la toma de decisiones. Aun cuando no se trata de un modelo acabado, la experiencia es apasionante. Contra todos aquellos que postulan que la libertad y la democracia no necesitan de la participación, la experiencia de Porto Alegre confirma que está última es el corazón de la democracia que late en las sociedades modernas.

Para hacerse una idea, hay que disipar un ambigüedad: ¿la dinámica de la democracia directa que permite el presupuesto participativo va dirigida a contrapesar el gobierno representativo o tiene por vocación desarrollarse más allá de la democracia representativa, como postula la visión marxista tradicional? A finales de los años ochenta, el PT estaba fuertemente marcado por la idea de que una dualidad de poderes podría “realizar una especie de “transferencia” del poder a favor de la clase trabajadora organizada”, que permitiría “sustituir” progresivamente la democracia representativa por la democracia directa. Tarso Genro, el actual alcalde de Porto Alegre, declara

actualmente que esta idea era simplista¹. Ubiratan de Souza, uno de los inventores del presupuesto participativo, escribe que este “combina la democracia directa y la democracia representativa, que constituye una de las mayores conquistas de la humanidad, y que debe preservarse y enriquecerse”². De hecho, el presupuesto participativo es una cogestión entre el ejecutivo y la pirámide participativa. El equilibrio global del dispositivo no está acabado, pero esta democracia participativa, de aquí en adelante, ha modificado profundamente el funcionamiento del sistema político: la sociedad civil ha conservado su independencia y puede continuar desempeñando el papel de contrapoder; la comunicación entre los representantes o los funcionarios y el resto de ciudadanos se ha intensificado considerablemente; el fetichismo político (con el que los delegados acaparan el poder que reciben de la base) y el “censo encubierto” (que tiende a marginar a los individuos surgidos de los grupos dominados en la escena política) han retrocedido considerablemente. El ideal participativo es tan hegemónico a nivel local que una parte de las críticas vertidas por la oposición contra la mayoría municipal aceptan abiertamente el principio y no se oponen más que a su aplicación.

En Europa, la democracia de proximidad tiene dificultades para superar la mentalidad localista, porque está limitada a lo micro-local, y porque es socialmente excluyente. Encorsetada de este modo, los diputados desconfían de ella, y declaran que es susceptible de alimentar todos los coporativismos. La experiencia de Porto Alegre invita a plantear la cuestión de otro modo. Hay que cuestionar la propia democracia representativa, modificar las fronteras de la decisión pública y relativizar la división del trabajo entre democracia representativa y democracia directa. No cabe duda de que la expresión de los intereses microlocales crea el riesgo de un “populismo de barrio”. Pero la solución para evitar este riesgo no es confinar a los habitantes a este ámbito y dejar a los representantes el monopolio de la visión de conjunto y el interés general. Hay que dejar que los habitantes unan sus demandas particulares al bien común y que discutan los problemas que afectan al conjunto de la ciudad. A partir del momento en el que los ciudadanos puedan tomar parte directamente en la definición del interés general por el cauce del debate

¹ T. Genro, U de Souza, *op. cit.*, pág. 24.

² *Ibid*, págs. 105-107.

público, se convierte en absolutamente legítimo que los representantes les devuelvan la palabra y compartan con ellos su poder.

No es tan sorprendente que la movilización popular brille por su ausencia en las acciones participativas europeas: ¿no es paradójico exigir a la gente que se implique en un proceso en el que ellos comprueban constantemente que desempeñan un papel muy secundario? En contraste, la experiencia de Porto Alegre ha liberado energías impresionantes. Las teorías elitistas argumentan que no es posible la participación de los ciudadanos ordinarios más que si redundan en detrimento de la influencia que ejercen los expertos en la deliberación, lo que dañaría inevitablemente la cualidad de esta última. La eficacia del presupuesto participativo niega esta tesis, que es, además, estática. Si es verdad que una deliberación pública informada requiere una información real de los ciudadanos, esta es estimulada por la participación, que funciona como una escuela de democracia. A través de la institucionalización de los procedimientos que organizan la deliberación pública, los ciudadanos pueden contribuir a la definición y a la mejora de las políticas públicas. Se trata de un proceso acumulativo donde, como en la Atenas clásica o, en menor medida, en las sociedades occidentales, la participación en la deliberación pública refuerza la formación de los ciudadanos, y esta mejora a su vez la naturaleza de la deliberación y hace crecer el sentimiento subjetivo de poder participar útilmente. Así pues, favorece la participación. El círculo de la actividad política se amplía notablemente en relación con la democracia representativa clásica.

Hay que subrayar, no obstante, que la experiencia de Porto Alegre tiene lugar en un contexto muy específico. El presupuesto participativo choca, por otra parte, con una serie de dificultades que no se han resuelto hasta la fecha. La participación sigue limitándose cuantitativamente a una fracción movilizadora de la población. Los riesgos de institucionalización no se han conjurado a medio plazo. Más espinoso es todavía el problema de la escala o del ámbito que debe afrontar la democracia asamblearia, que es el procedimiento que se ha adoptado de forma exclusiva en la capital del Rio Grande do Sul, donde el referéndum y la designación por sorteo, los otros dos instrumentos de la democracia directa, se han abandonado por ahora. La deliberación pierde en calidad mientras que el número de participantes en las asambleas que se

celebran es demasiado alto. Más allá de ámbito local o municipal, los delegados correrían el riesgo de que se les encajonase entre un mandato imperativo (que tiende a reducir el impacto de la deliberación en la cumbre de la pirámide participativa) y una lógica que les conduciría a tomar distancia con respecto a la base (lo cual es aún más peligroso teniendo en cuenta que el censo encubierto tiende a reintroducirse a medida que se asciende en los niveles del poder participativo). La solución que ha encontrado Porto Alegre es la de multiplicar el número de reuniones junto con las asambleas generales, y reintroducir la deliberación en una escala amplia gracias a algunos dispositivos como los Foros temáticos o el Congreso de la Ciudad. Sin embargo, esto solo resuelve parcialmente el problema.

Sin que sea una solución milagrosa, y pese a chocar con dificultades reales, la experiencia brasileña es, sin embargo, extremadamente interesante. Dentro de sus limitaciones, esta confirma que hay que inventar mecanismos que se salgan de los esquemas clásicos para que los ciudadanos puedan participar realmente en la deliberación política y ejercer sus facultades críticas. La ciudad de Porto Alegre es hoy día un auténtico laboratorio de la democracia.

A la luz de esta experiencia, es posible extraer lecciones más generales. En primer lugar, la democracia participativa constituye una auténtica apuesta si no se reduce a una “democracia de proximidad”, y si el nivel local es más un trampolín que un corsé. Además, la dinámica participativa es mucho más prometedora si la deliberación sobre la que descansa, desemboca en una verdadera capacidad de decisión. En tercer lugar, la participación no puede quedarse en una dinámica espontánea e informal. Para que crezca, debe descansar sobre reglas y procedimientos claros que favorezcan a la vez la deliberación y la toma de decisiones. En cuarto lugar, siendo verdad que la institucionalización de la democracia participativa debe responder a una demanda que venga “desde abajo”, ésta puede recibir un impulso decisivo gracias a la acción “desde arriba”. El ejecutivo de Porto Alegre ha sabido iniciar un proceso que ya posee su propia lógica, y que requiere una voluntad política fuerte, pero también un gran pragmatismo a la hora de ponerlo en práctica, porque no existe en este campo ningún esquema ya acabado que baste con aplicarlo. En quinto lugar, es crucial que la construcción del interés general no se efectúe “a espaldas” de los grupos dominados (sean los que sean). No

basta para este fin una igualdad política formal, porque las relaciones de dominación deforman los procedimientos que son aparentemente neutros. Es necesaria una auténtica voluntad política, apoyada en mecanismos de acción afirmativa, para convertir la igualdad en hechos. Esto implica comprender que la deliberación no extingue los conflictos sociales, sino que les da otra forma y otras salidas, pero no puede existir más que a partir de su expresión pública. Solo con esta condición la democracia puede representar un progreso de la democracia en el sentido etimológico del término: el “poder del pueblo”. Hay que comprender este término en sus dos acepciones posibles: el conjunto de los ciudadanos y el “pequeño pueblo”. Además, todos los grandes momentos democráticos de la historia ¿no han estado marcados por la irrupción de las clases populares en la escena política?

La experiencia es aún más apasionante porque no se reduce a una maquinaria institucional, sino que posee un fuerte contenido social, que abarca a los actores, que cobran valor en el proceso participativo, y a la reorientación de las políticas públicas hacia los pobres. La acción municipal no podría modificar por sí sola las relaciones entre las clases sociales, pero muestra cómo los poderes públicos tienen un verdadero campo de acción, que puede además pasar por el apoyo a la economía solidaria. No es por casualidad, por tanto, que la ciudad ha acogido las dos primeras reuniones que ha celebrado el Foro Social Mundial y organiza de nuevo la tercera cumbre. En este sentido, conviene disipar otra ambigüedad. La dinámica instaurada en Porto Alegre no podría comprenderse con la retórica de la ruptura con el capitalismo, tan en boga en el PT durante los años ochenta. Con los hechos en la mano, supone más que una tentativa de regularlo, de compensar los desequilibrios creados por el mercado y de afirmar el peso de la acción política frente a la lógica del beneficio. No hay que subestimar esta iniciativa. Su eco se escucha hasta en los organismos que han sido hasta ahora bastiones del “pensamiento único”. Hoy día, el Banco Mundial no se contenta con favorecer préstamos baratos a Porto Alegre, sino que distribuye folletos informativos para presumir de su presupuesto participativo en el tercer mundo. Sean las que sean las intenciones que impulsan esta publicidad, esta constituye un síntoma revelador. Otra lógica es posible y necesaria a escala internacional. Dos de sus principios ya se han esbozado en la capital de Rio Grande do Sul: justicia y democracia.

Habría que añadir otras, como el desarrollo sostenible. Trabajar sobre las formas concretas de esta alternativa, lanzar experiencias pragmáticas que permitan avanzar en esta dirección: esta es la apuesta que debería reunir a todos los partidarios de otra mundialización.

Índice

Introducción.....	
1. Porto Alegre, una “ciudad roja”.....	
El contexto político.....	
Otra democracia.....	
2. El presupuesto participativo: un mecanismo original.....	
Cuatro ámbitos.....	
La pirámide participativa.....	
Los tres parámetros de elecciones presupuestarias.....	
Un dispositivo evolutivo.....	
3. Los desafíos de la eficacia y de la participación.....	
El desafío de la eficacia.....	
El desafío de la participación.....	
4. Los desafíos de la institucionalización y de la escala.....	
El desafío de la institucionalización.....	
El desafío de la escala.....	
Conclusión. Hacia otra democracia.....	
Bibliografía.....	