

Conclusión: entre el pasado y el futuro

5

El OP es un proceso social y político muy dinámico, de ahí que sea una ardua tarea extraer muchas conclusiones o proyecciones. Hasta ahora, el OP ha sido un medio notable para promover la participación de los ciudadanos en decisiones relativas a la justicia distributiva, a la eficacia decisoria y a la responsabilidad del Ejecutivo municipal y de los delegados elegidos por las comunidades para el COP y para el Foro de Delegados. Su éxito ha sido ampliamente reconocido, no sólo en la ciudad y en Brasil, sino también internacionalmente. Bajo diferentes formas, muchas ciudades brasileñas han adoptado el sistema del OP; asimismo, varios organismos internacionales lo miran cada vez más con mayor simpatía, aunque están más interesados en sus virtudes técnicas (eficiencia y eficacia en la distribución y utilización de los recursos) que en sus virtudes democráticas (la sustentabilidad de un sistema complejo de participación y de justicia distributiva).

Según mi opinión, el futuro del OP dependerá en gran medida de la forma en que sus principios y prácticas de participación democrática se vayan reforzando y ampliando a áreas o cuestiones que, hasta ahora, no se habían incluido en el OP¹. Asimismo, dependerá de cómo se vaya perfec-

¹ Lo cierto es que los cuadros políticos de la Alcaldía son muy conscientes de esto y, últimamente, han experimentado la combinación entre participación y contratación en varias áreas, tanto en el ámbito social como en el económico. En el ámbito social, hay que subrayar las guarderías comunitarias que son el resultado de pactos entre el

cionando y consolidando su autonomía a fin de hacer irreversible la ruptura con la vieja política clientelista.

La evaluación del OP revela que estas condiciones son muy exigentes y pueden implicar algunos dilemas. Por ejemplo, la consolidación del OP sólo tiene sentido político si se rompe con el viejo sistema clientelista-patrimonialista. Pero, ¿será posible su consolidación si existe alguna forma de continuidad con el viejo sistema? Al ser una realidad política emergente, el OP tiende a mostrarse desestabilizador, tanto en términos políticos, como en términos ideológicos y culturales. Sin embargo, una idea desestabilizadora que logra transformarse en una práctica sustentable siempre se arriesga a perder su potencial desestabilizador a medida que el éxito va incrementándose. La rutina de la movilización atrae una movilización de la rutina. La participación se mantiene elevada, pero los ciudadanos comunes irán siendo sustituidos por ciudadanos participativos especializados. El problema es que, aunque la radicalización de esta experiencia sea la única arma contra la rutina, existe de cualquier forma un umbral indeterminable que, si se traspasa, podría comprometer irreversiblemente el éxito de la experiencia. No existe salida para este dilema. No obstante, la tensión creada por él podría ser sostenible —contribuyendo de esta forma a la continuación, aunque sea permanentemente problemática, del éxito de la experiencia— desde el momento en que los participantes se comprometiesen en una autosubversión reflexiva, es decir, una radicalización constante de la conciencia política centrada en los límites de la radicalización de la práctica política concreta.

Otro dilema que oscurece al OP, más que referirse a la experiencia en sí misma, tiene que ver con las interpretaciones y valoraciones de la misma llevadas a cabo por los observadores y analistas científicos y políticos. En un período histórico caracterizado por el pesimismo estructural, existe la tendencia a ser demasiado complacientes respecto a lo que ya existe y nos es familiar, y excesivamente reticentes o desconfiados en relación con aquello que acaba de emerger y, por ello, está fuera de lo común. La desconfianza consiste en interpretar todas las características y evoluciones de una realidad desestabilizadora emergente como pasos o movimientos en dirección a un fracaso final e inevitable. Esta interpretación de la muerte anunciada, que puede proceder tanto de la izquierda como de la derecha, funciona como una trampa intelectual. Una vez preparada la trampa, el pájaro raro de la utopía realista cae en ella, más tarde o más temprano.

Ejecutivo y organizaciones locales sin fines lucrativos. En el ámbito económico, cabría subrayar la creación de la Institución Comunitaria de Crédito, concebida para fomentar el crédito pequeño.

CONCLUSIÓN: ENTRE EL PASADO Y EL FUTURO

Esta interpretación suele ser paralela a otra de corte reduccionista, que consiste en interpretar la innovación institucional aislada de su contexto y de su especificidad histórica y sociológica, reduciéndola, de esta forma, a un puñado de rasgos abstractos que componen un modelo que debe aplicarse siempre y en cualquier parte a partir de un conocimiento propio de peritos. Aprisionadas entre la interpretación a partir de la sospecha y la interpretación a partir de la abreviatura, algunas iniciativas populares como la del OP quedan sujetas a un dilema cruel: o fallan en una situación concreta y se las acusa de estar destinadas a fallar, y son, por ello, descartadas como utopías insensatas de participación, o tienen éxito en una situación concreta y son transformadas en una receta general de institucionalidad participativa, y, entonces, pueden ser adoptadas por el Banco Mundial –interesado de forma creciente en la participación², donde se trituran, pasteurizan y convierten en nuevos elementos a partir de los cuales se condicione la concesión de subsidios o de préstamos.

En el caso de Porto Alegre, lo más notable es la conciencia aguda de esos problemas y dilemas por parte de los cuadros políticos de la ciudad y el valor político para hacerles frente de forma abierta y sin prejuicios. La mejor ilustración de ellos fue la constitución, a principios de 2001, del Grupo de Trabajo de Modernización del Presupuesto Participativo con el objetivo de reflexionar sobre la experiencia del OP en los últimos doce años y de presentar propuestas de revisión y de reformulación. La propuesta elaborada por este grupo se presentó en diciembre de 2001 y se votó el 16 de enero de 2002. La analizaremos en el apartado final del presente libro. El primer documento elaborado por el Grupo de Trabajo, titulado de forma significativa “Rompiendo nuestros límites: una primera evaluación de los puntos de limitación que vivimos en el proceso del presupuesto participativo de Porto Alegre” (2001), presenta un listado extenso y claro de los proble-

² En una entrevista concedida en 2001 al periódico brasileño *El Estado de S. Paulo*, un técnico del Instituto del Banco Mundial reconoció los méritos del OP, subrayando que se trataba de “una de las experiencias administrativas más positivas e innovadoras surgidas en América Latina (...) porque desmitifica el modelo de gobernar y el uso de los recursos públicos. Además es una forma moderna porque transforma democracias representativas en participativas” (5 de marzo de 2001, p. A7). En la misma entrevista, se proporciona una información según la cual el Banco Mundial tradujo al español el libro de Tarso Genro sobre el presupuesto participativo, del que se ha registrado una fuerte demanda en América Latina. A la pregunta de si el OP es un programa de los partidos de izquierda, el entrevistado respondió que “No tiene un origen ideológico. El presupuesto participativo sólo es un buen modelo de gobierno, de decisión en consenso. No es una forma política de gobernar, es una técnica para adoptar decisiones”.

mas y desafíos a los que se enfrenta el OP; muchos de ellos convergen con los enunciados a lo largo de este trabajo, los cuales son el resultado de mi investigación y de la supervisión del OP que he ido llevando a cabo en los últimos siete años. La constitución de este Grupo de Trabajo y la forma mediante la cual se profundizó en la reflexión sobre el OP, ya en su propio interior, ya entre la clase política o incluso en el seno de la comunidad internacional de científicistas sociales que han estudiado el OP, son elementos reveladores de la voluntad política de renovar el OP. Se trató de un ejercicio que no derivó de la necesidad de remediar el fracaso de una iniciativa de democracia participativa, sino más bien de la necesidad de resolver problemas derivados de su éxito; en ese sentido, fue un ejercicio raro, ya que las experiencias de democracia participativa casi nunca alcanzan un nivel de consolidación que suscite este tipo de problemas.

A continuación, enumero los problemas y desafíos principales identificados en el documento "Rompiendo nuestros límites", relacionándolos tanto con mi estudio, como con los de otros sociólogos que, invitados por el Grupo de Trabajo, presentaron documentos de reflexión sobre el OP. La secuencia en que los presento no implica ninguna forma de jerarquía. Hasta cierto punto, refleja la secuencia adoptada por el documento "Rompiendo nuestros límites".

1. *Densificación de las instancias participativas y los conflictos de competencias.* La profundización de la cultura participativa en Porto Alegre a lo largo de la década dio origen a dos progresos institucionales importantes: el aumento de la complejidad del OP; la creación de instituciones de participación externas al OP pero con funciones complementarias, paralelas o con puntos de intersección respecto a las del OP. En este libro he analizado cómo el aumento de las reglas de funcionamiento interno del OP y la forma en que se han atendido las peticiones sectoriales, no estrictamente aplicables a los distritos, desembocó en la creación de las plenarias temáticas. La institución de éstas amplió significativamente el horizonte de las expectativas de participación, pero, al mismo tiempo, aumentó la complejidad de la linealidad de participación en el OP. Aunque de forma abstracta sea fácil distinguir entre una petición de un distrito y una petición temática, el hecho es que, de forma concreta, sobre todo cuando se discuten los equipamientos culturales, de educación o de salud que deben implementarse en los diferentes distritos, puede verificarse (y ha ocurrido en la práctica) una superposición y, consiguientemente, un conflicto potencial entre la participación de los distritos y la participación temática. Este conflicto potencial se ha ido aumentando a medida que las carencias en infraestructuras (pavimentación, saneamiento básico, etc.) se han ido sa-

CONCLUSIÓN: ENTRE EL PASADO Y EL FUTURO

tisfaciendo y los distritos se han centrado en otro tipo de reivindicaciones, de carácter “más temático”.

Por otro lado, la profundización de la cultura participativa implicó la institución de otras formas de participación, principalmente los consejos municipales sectoriales (hoy en día, hay treinta y cinco consejos), en donde discutir políticas sectoriales y en algunos casos incluso las propuestas presupuestarias de las secretarías del Ejecutivo a que están vinculados. La articulación de los consejos municipales con las plenarios temáticas y con la institución central del OP, el Consejo del Presupuesto Participativo, es problemática y suscita a veces conflictos de competencias. Uno de los debates más intensos en el COP al que pude asistir se produjo entre los consejeros y los representantes del Consejo Municipal de los Derechos del Niño y del Adolescente, debate que se centró justamente en las prioridades presupuestarias –necesidades básicas de la población o derechos del niño–³. Según mi opinión, la articulación entre diferentes instancias de participación debe construirse a partir de una premisa política clara: la centralidad del COP en el proceso de decisión presupuestaria⁴.

Con la elección de Olívio Dutra como gobernador del Estado de Río Grande do Sul (1998) y la institucionalización del presupuesto participativo estatal, se abrió un nuevo campo de articulación participativa, en este caso entre el OP de la ciudad y el OP estatal. Se trata de una articulación esencial que se ha demostrado más difícil de lo que parecía, sobre todo si tenemos en cuenta la diferente consolidación de los dos OP y los diversos horizontes de expectativas creados por éstos. Según la encuesta de 2002, la mayoría de los entrevistados (el 78,3%) no participó en el OP estatal (PMPA-Cidade 2002, 45).

2. La representatividad y la calidad de la participación. En este libro he aludido al problema de la representatividad, principalmente a propósito de la tensión entre el OP y la Câmara de Vereadores. Se trata de un problema que hace eco de otro más vasto, el de la relación entre democra-

³ No todos los consejos tienen el mismo nivel de actividad y de intervención. Entre los más activos se encuentran el Consejo Municipal de los Derechos del Niño y del Adolescente, el Consejo Municipal de Salud (el más antiguo y anterior a la implantación del OP), el Consejo Municipal de Asistencia Social, el Consejo Municipal de Educación, el Consejo Municipal de Ciencia y Tecnología, el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Ambiental, y el Consejo Municipal del Patrimonio Histórico y Cultural.

⁴ Conuerdo con Luciano Brunet cuando afirma que el OP es la “locomotora” del sistema participativo instaurado en el municipio de Porto Alegre (correspondencia personal, noviembre de 2001).

cia participativa y democracia representativa. La tensión entre las dos formas de democracia parece ser constitutiva de las democracias modernas, ya que la práctica y la teoría política democráticas sólo han sido capaces de establecer entre ellas una relación estéril: la expansión de cualquiera de ellas sólo puede lograrse a costa de la restricción de la otra. No cabe esperar que esta tensión se resuelva totalmente en Porto Alegre, a pesar de que la esfera pública híbrida, de gestión compartida entre la sociedad civil y el Ejecutivo municipal, simbolizada por el OP, signifique un avance notable en el sentido de la superación de la relación estéril⁵.

No es sorprendente que los números de la participación y su significado sean factores de lucha política. Tampoco debe sorprender la búsqueda de soluciones por parte de las fuerzas políticas y sociales que apoyan al OP para incrementar la participación, partiendo del presupuesto de que siempre es mejor más participación que menos participación. Lo cierto es que tras este presupuesto, en sí mismo evidente, se esconde un dilema: como hay grupos diferentes que se movilizan para la participación por objetivos diferentes, más allá de cierto límite, sólo es posible ampliar la participación en la medida en que se restrinja el ámbito de objetivos competitivos, en la actualidad más numerosos. Ante la imposibilidad de resolver este dilema, una solución que lo minimiza consiste en el establecimiento de costos diferenciados de participación mediante la multiplicación de las formas de participación, algunas más intensas que otras. Por ejemplo, la introducción de referendos y el uso de la democracia electrónica (a través de Internet) pueden ser soluciones, desde el momento en que se determine el tipo de objetivos de estas formas más individualistas y menos intensas de participación. Así, la jerarquía de objetivos, determinada por las formas más intensas de participación, puede abrir un camino a formas menos intensas de participación que, a su vez, no agravan el problema del conflicto de competencias.

Otra cuestión relativa a la dimensión de la participación está vinculada a la accesibilidad y, por tanto, a la existencia de barreras a la entrada del OP. Hoy en día se sabe que se encuentran con más dificultades adicionales aquellos sectores populares más necesitados y menos organizados. La participación democrática es una forma de inversión política para la cual el capital político mínimo, el de ser formalmente ciudadano, no es suficiente. Por tanto, habrá que pensar en formas de acción afirmativa que

⁵ A lo largo de este texto se ha debatido esta cuestión, que ha merecido asimismo la atención de varios autores en estos últimos años. A modo de ejemplo, el lector puede remitirse a Abers (2000), Dias (2000) y Baiocchi (2001a).

faciliten la participación de quienes más necesitan de ella, pero tienen demasiadas carencias para participar sin el apoyo externo.

Además, los más necesitados muchas veces plantean peticiones que las instituciones del OP difícilmente pueden satisfacer. Por ejemplo, sabemos que sin regularización agraria no es posible realizar las inversiones adecuadas en servicios y en infraestructuras, y es, sin embargo, justamente en los barrios irregulares y clandestinos (en los que vive aún hoy casi el 25% de la población) donde son más necesarias estas inversiones. A lo largo de las décadas, los sectores populares han definido reiteradamente la regularización agraria como una de las principales prioridades y, no obstante, para su frustración, lo que se ha realizado en este ámbito se ha situado por debajo de la prioridad atribuida. Sérgio Baierle destaca, con razón, esta discrepancia, al indicar que de las cien áreas destinadas a la regularización "impuestas" por las comunidades al Ejecutivo, tan sólo diez han sido regularizadas una década después (2001, 16). Más allá de otros factores, como, por ejemplo, la lentitud de los tribunales, cabe la posibilidad de que la estructura administrativa y jurídica del municipio "boicotee", a través de la lentitud y la inercia, la satisfacción de una petición tan básica como ésta.

La accesibilidad del OP se relaciona con otras dos cuestiones: el acceso a la información y la amplificación del proceso del OP. La primera cuestión no tiene que ver únicamente con la difusión de la información sino también con la fuente y con el contenido de la información. La Alcaldía ha invertido bastante en la difusión de la información, hasta tal punto que los partidos de la oposición han cuestionado con frecuencia los gastos del Ejecutivo en algo que ellos consideran que es propaganda política. A pesar de que Internet no sea aún hoy en día accesible a todos los ciudadanos, el hecho de que sea una fuente de información y de interacción con el OP es una señal más de la inversión municipal en la difusión de la información. Sin embargo, es importante no perder de vista que la accesibilidad de la información depende de la inteligibilidad de la misma, es decir, del contenido de la información. Como ya comenté, una de las tensiones en el OP ha sido el choque de conocimientos rivales, entre el conocimiento técnico de los profesionales al servicio de la Alcaldía y el conocimiento práctico de los ciudadanos y de sus asociaciones. Ese choque también es de lenguajes, y en la medida en que prevalece el lenguaje técnico, la información disponible no significa necesariamente información accesible. Este es un ámbito donde la pedagogía del OP deberá empezar a asumir un lugar más central en el futuro, una pedagogía en dos sentidos, en el de los ciudadanos y sus organizaciones y en el de los cuadros administrativos y técnicos del municipio.

Más allá de la cantidad y la calidad de información aún hay que considerar la fuente de información. Es muy recurrente la queja de que el Ejecutivo municipal es casi la única fuente de información sobre el OP. Probablemente, es inevitable que sea así, aunque pueda llevarse a cabo algo para aumentar la transparencia entre el público de los flujos de información de abajo hacia arriba, sobre todo de aquella información procedente de las entidades del movimiento comunitario. No obstante, el casi monopolio de la información por parte de la Alcaldía plantea otra cuestión: la de la independencia de la información, principalmente respecto a los indicadores de eficacia del OP en la concreción de la inversión de las prioridades a favor de las clases populares más necesitadas. En mi opinión, aunque la administración popular nunca haya tenido acceso a la manipulación de datos, es de esperar que algunas instituciones del OP, principalmente el COP, tengan a su disposición recursos para encargar y difundir información y valoración independientes. El OP es un importante proyecto político híbrido, cuya autorreflexión ha sido un constante estímulo para el aprendizaje. De esa autorreflexión forma parte la evaluación del proyecto y ésta no puede estar en manos únicamente de uno de los dos componentes de la hibridación política.

En último lugar, la intensidad de la participación está relacionada con el esquema institucional y con las reglas de funcionamiento de las instancias participativas. Tal como he ido apuntando a lo largo del texto, el OP, paralelamente a su consolidación, ha visto complicarse su funcionamiento. A medida que se ha ido ampliando el ámbito de decisión y el público del OP, el proceso de discusión y de negociación política se ha intensificado y ha planteado mayores exigencias. Se sabe que la democracia participativa exige una transparencia entre acción política y resultados muy superior a la típica de la democracia representativa. Esta transparencia depende de tres factores importantes: de la gestión eficaz de las acciones de participación, de su relación directa con los resultados concretos y de la capacidad de "intercomunicación" de las estructuras de delegación y representación que surgen en el interior de la democracia participativa, siempre que ésta se expanda más allá de las microsociedades.

La gestión eficaz de las acciones de participación es compleja, pues comprende varios factores: frecuencia, organización y duración de las reuniones; facilidad de acceso a los espacios de reunión; relación positiva entre la inversión en la acción de participación y sus resultados. En cualquiera de estos niveles hay algo que hacer. El Grupo de Trabajo nos brinda un ejemplo relativo al último factor, al cuestionar bastante la utilidad de la segunda ronda, que acabó eliminándose en el nuevo organigrama del OP.

CONCLUSIÓN: ENTRE EL PASADO Y EL FUTURO

La relación directa de la participación con los resultados es el factor crucial en la sustentabilidad de la democracia participativa. Al principio, esa relación fue, como vimos, indeterminada y eso se reflejó de inmediato en el ciclo siguiente del OP. En este ámbito, la cuestión principal en la actualidad es garantizar que la distribución de recursos en un determinado distrito tenga un carácter tan participativo como la distribución entre distritos. Muchos distritos están subdivididos en microdistritos, unos mejor organizados que otros. Además, muchos distritos son muy diferentes internamente por lo que se refiere a las carencias de servicios y del perfil social de sus poblaciones. Como he anotado en el texto, en los distritos se han verificado resistencias a recurrir a mecanismos de distribución que aseguren la misma transparencia de la distribución entre distritos; por otro lado, en distritos internamente muy desiguales es difícil poner en marcha con equidad los criterios de prioridad. Uno de los modos posibles de afrontar este problema consiste en diseñar de nuevo los distritos y aumentar su número con el objetivo de homogeneizar las unidades de base de la participación. Es una solución compleja en la medida en que el OP, como cualquier otro contrato político, al incluir, también excluye. Sin lugar a dudas, los incluidos acatarán con resistencias la degradación de su inclusión como condición para la inclusión de los excluidos. Éste será un ámbito en donde se llevará a cabo la verdadera prueba de calidad de la participación inducida por el OP. Para vencer esta resistencia, será necesario neutralizar los dos mecanismos de que se sirven las sociedades para trivializar la exclusión social: minimizando su extensión, culpando a los excluidos por su exclusión.

De todas formas, como ya dije, la transparencia de alta intensidad exigida por la democracia participativa está relacionada además con la capacidad y la calidad de la intercomunicación de la información con la base por parte de las estructuras de delegación y de representación, es decir, por parte de los foros de delegados y de los consejeros del COP. Ésta es una de las dimensiones de la calidad de la participación que, sin lugar a dudas, deberá considerarse con mayor atención. La cuestión es saber si y en qué medida la cultura política de la participación inducida por el OP ha sido interiorizada por el público del OP, tanto por los ciudadanos y sus asociaciones, como por los delegados y consejeros⁶.

⁶ La encuesta de la PMPA y del Cidade muestra que el 77,4% de las personas que participan en entidades del OP lo hacen desde hace más de diez años, lo que indica que las expectativas en la movilización para el OP no se han visto frustradas. Asimismo, esta encuesta señala una importante correlación entre la participación en entidades y la actuación como consejeros o delegados (2002, 50, 53).

La cultura política de la participación y de la solidaridad es una cultura a contracorriente en las sociedades en donde domina el individualismo posesivo y mercantilista, individualismo que el neoliberalismo ha llevado al paroxismo. Por eso mismo, no puede contentarse con su reiteración práctica a través de las instituciones de participación, pues éstas, en dicho contexto, están supeditadas a la perversión y a la pérdida de carácter. Para mantenerse e ir ganando profundidad, la cultura de la participación y de la solidaridad debe apoyarse en un proyecto pedagógico ambicioso que abarque el sistema educativo en su conjunto, los servicios públicos y sobre todo el tercer sector que, a pesar de haber ido asumiendo un papel cada vez más importante en la provisión de las políticas públicas, ha utilizado su carácter privado para defenderse del control público y rechazar la institución de mecanismos internos de participación.

3. *El particularismo, la ciudad como un todo y el planeamiento estratégico.* Como ya he anotado, el OP siempre ha sido criticado por quienes se le oponen por centrarse exclusivamente en peticiones locales inmediatas, algo que impide igualar de forma adecuada los problemas de la ciudad como un todo y a largo o mediano plazo. Hoy en día, esta crítica se plantea igualmente en el seno del OP, lo que, de algún modo y paradójicamente, significa que la ciudad como un todo y su planteamiento estratégico se encuentra en la actualidad más cerca que nunca de formar parte de la agenda política del OP. Se trata de una evolución que ha de intensificarse, sobre todo en el contexto de la competición exacerbada, no sólo entre los Estados sino entre distritos y entre ciudades, fomentada por el neoliberalismo. Los congresos de la ciudad, las plenarias temáticas y, más tarde, los foros de planeamiento de los distritos⁷ fueron medidas importantes para devolver a los ciudadanos de Porto Alegre la ciudad en su integridad.

En este sentido, todavía hay mucho por hacer, principalmente porque el todo formado por la ciudad no es un todo monolítico; es un todo

⁷ Los Foros de Planeamiento de Distrito son una derivación del Plan Director que dividió la ciudad en ocho distritos de planeamiento, agrupando los distritos del OP dos a dos (salvo el Centro que forma un solo distrito y Cruzeiro-Cristal-Glória que agrupó en un distrito de planeamiento tres distritos del OP). El Plan Director prevé un Consejo Municipal del Plan Director, cuya composición incluye una representación de cada uno de esos distritos, cuyo representante se elige mediante una asamblea abierta. Además, cada distrito de planeamiento cuenta asimismo con su Foro de Planeamiento de Distrito. Los foros y el Consejo mezclan la representación directa e indirecta (por entidades). Los foros de distrito están encargados de proyectar los Planes de Acción Regional que, en la práctica, son la concreción del Plan Director de la ciudad en el ámbito de los distritos.

muy diversificado en su interior, y muchas de esas diferencias no han sido percibidas por el OP. Entre ellas podemos destacar las diferencias de sexo (la discrepancia entre capacidad de participación y capacidad de representación por parte de las mujeres), las diferencias étnicas (la cuestión negra y la cuestión indígena), las diferencias de edades (los ancianos y los jóvenes), las diferencias de capacidades (los discapacitados físicos y los psíquicos).

4. *Autonomía versus independencia.* Como este ha sido uno de los temas a los que mayor atención he prestado, evito tratarlo en detalle aquí. Es un tema central que, de algún modo, es inherente a la forma política del OP, una esfera pública híbrida, formada por las autonomías relativas y recíprocas de la sociedad y del Estado municipal. La relatividad pactada de la autonomía es la que crea la relatividad también pactada de la dependencia y viceversa. Así pues, la tensión entre la autonomía y la dependencia del OP respecto al Gobierno municipal es constitutiva, y ésta es la razón por la que no puede resolverse a favor de uno de los términos de la tensión. Ésta sólo es una verdadera tensión cuando se verifica una discrepancia entre la tensión pactada en la estructura reglamentaria del OP y la tensión en la vida práctica del OP. O lo que es lo mismo, hay tensión, como cuestión política, en la medida en que la sociedad civil, los ciudadanos y los movimientos comunitarios ceden más de su autonomía de lo que reciben siendo dependientes del Gobierno. A lo largo de la década, se han ido acumulando señales de que esto pudiese estar ocurriendo. Enumero tan sólo tres de ellas: el hecho de que la regularización agraria, a pesar de ser un tema estructural –entendido como tema cuya resolución afecta significativamente a la parte alta y al patrón de redistribución social–, haya sido incorporada en el OP lentamente y de forma deficiente; la desaceleración del movimiento comunitario autónomo (Consejos Populares, asociaciones de vecinos, uniones de barriadas, la Uampa) y el declive de su legitimidad en la medida en que pierden el monopolio de la construcción política de las peticiones populares; el papel decisivo asumido siempre por Gobierno en la gestión funcional del OP, en la elaboración de la agenda y del tiempo político, en la creación y difusión de la información relevante, en la formulación de criterios técnicos y de “peticiones institucionales”.

Como subrayé anteriormente, cualquiera de estos problemas está ya identificado y su resolución depende de la voluntad política. No obstante, en mi opinión, la formulación corriente de la cuestión de la autonomía/dependencia no permite ver que, en Porto Alegre, lo que está verdaderamente en juego no es tanto la autonomía/dependencia sino el pluralismo de las orientaciones políticas, la libertad con que se manifiesta, el modo a través del cual se reprime o incentiva. El movimiento comunitario

nunca fue autónomo, si por ello entendemos una generación espontánea de la sociedad descontextualizada de las fuerzas políticas organizadas en el ámbito de la sociedad política y del sistema político. Hoy en día, la hegemonía del PT –bien demostrada en las simpatías partidarias del público del OP– es un nuevo encargo político para éste: asegurar y fomentar el pluralismo y la tolerancia, sin los cuales la democracia participativa se debilita. Además, en el contexto específico de Porto Alegre, el pluralismo y la tolerancia han de asegurarse y fomentarse en el seno del PT, un partido propenso históricamente a la ruptura, algo que la incapacidad de la derecha brasileña no ha sabido hasta ahora explotar.

5. *El OP y la democratización del Estado.* Quizás sea éste el desafío más complicado al que debe enfrentarse la democracia participativa de Porto Alegre. Si nos preguntamos qué es lo que ha cambiado en la sociedad civil de Porto Alegre en los últimos doce años, es imposible no ver la enorme cantidad de cambios que se han verificado, tanto en el plan material, como en los planes institucional y cultural. En cambio, si nos preguntásemos qué ha cambiado en la estructura administrativa y jurídica del gobierno municipal, nos vemos obligados a responder que fueron pocos los cambios tanto en el plan de organización como en el plan cultural. De esta forma, nos vemos obligados a concluir que el OP democratizó el Estado político, pero no el Estado administrativo-jurídico. Esta discrepancia seguirá siendo el origen de numerosos enfrentamientos, sobre todo a medida que, con el fortalecimiento del OP, el déficit democrático del Estado administrativo-jurídico desemboque en una creciente incapacidad, lentitud e insensibilidad ante expectativas intensificadas por la democratización de la participación. Así pues, no es sorprendente que el último congreso de la ciudad y la actual gestión municipal (como también la anterior) hayan considerado la democratización de la gestión municipal como un objetivo prioritario.

La democratización del Estado administrativo-jurídico es un bien político en sí mismo, pero es importante principalmente para politizar de nuevo el propio OP. Al enfrentarse a los límites de la democratización de la administración pública, el OP no sólo se enfrenta con culturas burocráticas sino también con articulaciones cada vez más desiguales entre la administración municipal y la administración estatal, y entre cualquiera de éstas y la administración federal.

Esta visión política global, no sólo de la ciudad y del gobierno estatal como un todo, sino también del país como un todo, es fundamental para fortalecer y enfocar el OP como proyecto político. Al llevarlo a cabo, el OP toma mayor conciencia de sus potencialidades y de sus límites. Como

CONCLUSIÓN: ENTRE EL PASADO Y EL FUTURO

afirma Sérgio Baierle, uno de los más lúcidos conocedores del OP, "Porto Alegre no es un oasis en el desierto neoliberal" (2001, 3); sufre las consecuencias de las macropolíticas de ajuste estructural impuestas en el ámbito federal y no puede defenderse integralmente del nuevo sentido común neoliberal, sobre todo de la lógica individualista mercadotécnica y administrativa que lo caracteriza. De ahí que, según este autor, sea necesario examinar tres ejes de cuestiones, a partir de los cuales intentar que el OP se politice nuevamente:

(1) la necesidad de politizar las experiencias de gestión comunitaria directa que cuentan con transferencias de recursos (financieros o materiales) municipales; (2) la necesidad de articular presupuesto público y planeamiento de la ciudad, abriendo un espacio tanto para un debate más profundo de las finanzas municipales como de las políticas públicas y (3) la necesidad de abrir un espacio para la discusión sobre las perspectivas políticas de la experiencia del OP, tanto a través de la crítica al "orgullo localista" (radicalización democrática en una única ciudad), como de la crítica al modo de selección de cuadros entre líderes comunitarios y a la creciente masificación de la experiencia (ruptura entre un grupo de líderes especializado y participantes de base). (Baierle 2001, 2)

Según mi opinión, la dinámica que ha ido revelando la democracia participativa a lo largo de los últimos doce años es la garantía de que estará a la altura de estos desafíos.